



Rätt och riktigt

*Åtgärder mot felaktiga utbetalningar
från välfärdssystemen*

*Betänkande av
Delegationen mot felaktiga utbetalningar*



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2008:74

Rätt och riktigt

Åtgärder mot felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen

Betänkande av Delegationen mot felaktiga utbetalningar

Stockholm 2008



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2008:74

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:
Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-690 91 91
Ordertel: 08-690 91 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss. Hur och varför. Statsrådsberedningen, 2003.
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som ska svara på remiss.
Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på
<http://www.regeringen.se/remiss>

Tryckt av Edita Sverige AB

Stockholm 2008

ISBN 978-91-38-23031-2
ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Finansdepartementet

Regeringen beslutade den 12 maj 2005 att tillkalla en delegation med uppdrag att utgöra ett samverkansorgan för åtgärder mot felaktiga utbetalningar från de offentliga försäkrings- och bidragssystemen. I uppdraget ingick också att lämna förslag till enhetliga metoder för att på en övergripande nivå mäta omfattningen av oegentligheter över tid samt lämpliga mål och resultatindikatorer för arbetet med att minska sådana företeelser. Den 23 juni 2005 förordnades vice överåklagare Björn Blomqvist till att vara ordförande i delegationen.

Den 1 september 2005 anställdes Bettina Kashefi som huvudsekreterare. Hon entledigades den 11 oktober 2006 och ersattes av Kristina Padrón, sekreterare sedan den 9 januari 2006. Som sekreterare anställdes också Lena Olofsson (2006-03-13), Christina Kvarnström (2006-11-16) samt Bodil Ljunghall (2007-01-01). Marit Dozzi anställdes som kanslissekreterare (2006-12-01).

En förteckning över delegationens ledamöter och experter bifogas.

Delegationen har antagit namnet Delegationen mot felaktiga utbetalningar (FUT-delegationen).

Delegationen har tidigare redovisat följande rapporter:

- Rapport 1. Från risk till mål och resultat
- Rapport 2. Orsaker till felaktiga utbetalningar av ekonomiskt bistånd från kommunerna
- Rapport 3. Riskhantering inom trygghetssystemen – vägledning från FUT-delegationen
- Rapport 4. Anmälan vid misstanke om brott mot trygghetssystemen – vägledning från FUT-delegationen
- Rapport 5. Varför blir det fel? Orsaker till felaktiga utbetalningar från trygghetssystemen

- Rapport 6. Vem fuskar och varför? Om attityder till bidragsfusk i Sverige
- Rapport 7. Vad kostar felen? Omfattning av felaktiga utbetalningar från trygghetssystemen
- Rapport 8: Hur tryggar vi trygghetssystemen i Norden? Orsaker, omfattning, attityder och kontroller – en jämförelse mellan de nordiska länderna
- Rapport 9. Hur tryggar vi trygghetssystemen? Kontroller och kontrollmetoder
- Rapport 10. Varför söks inte anvisad plats?

Delegationen överlämnar sitt betänkande *Rätt och riktigt – Åtgärder mot felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen* (SOU 2008:74).

Uppdraget är härmed slutfört.

Stockholm i juli 2008

Björn Blomqvist

/Kristina Padrón
Christina Kvarnström
Bodil Ljunghall
Lena Olofsson
Marit Dozzi

Förteckning över delegationens ledamöter och experter

| Ordförande | Förordnad |
|---|---------------------------------|
| Björn Blomqvist | 2005-06-23 |
| Ledamöter | |
| <i>Arbetsförmedlingen</i> | |
| Leif Tallskog | 2005-09-21 |
| <i>Centrala studiestödsnämnden (CSN)</i> | |
| Niklas Rahm | 2005-09-21 |
| <i>Försäkringskassan</i> | |
| Stig Orustfjord | 2005-09-21 |
| Tomas Höglund | 2008-02-15 |
| Jan Almqvist | 2006-11-16 – 2007-12-31 |
| <i>Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF)</i> | |
| Anne-Marie Qvarfort | 2008-01-01 |
| Bo Jangenäs | 2005-09-21 – 2007-04-18 |
| Bo Lundgren | 2007-04-19 – 2007-12-31 |
| <i>Integrationsverket¹</i> | |
| Annika Rydberg | 2005-10-26 – 2006-11-15 |
| Stig Kattilakoski | 2005-09-21 – 2005-10-25 |
| <i>Migrationsverket</i> | |
| Caroline Henjered | 2007-09-13 |
| Anna Wessel | ersättare för Caroline Henjered |
| Ewa Lidström | 2006-11-16 – 2007-09-13 |
| Janna Valik | 2005-09-21 – 2006-11-15 |
| <i>Rikspolisstyrelsen</i> | |
| Tommy Sundlén | 2008-01-07 |
| Erik Lagerholm | 2005-10-26 – 2008-01-06 |
| Therese Mattsson | 2005-09-21 – 2005-10-25 |

¹ Den 30 juni 2007 lades Integrationsverket ned, efter regeringens beslut hösten 2006. Från och med den 2 juli 2007 finns delar av verksamheten vid andra myndigheter. Bland annat har Migrationsverket, i samarbete med länsstyrelserna, tagit över ansvaret för flyktingmottagandet.

Skatteverket
Nils Johansson 2005-11-23
Jan-Erik Bäckman 2005-09-21 –2006-08-31

Åklagarmyndigheten
Astrid Eklund 2005-09-21

Experter

Arbetslöshetskassornas samorganisation
Peter Schönefeld 2005-09-21

Brottsförebyggande rådet (Brå)
Johanna Skinnari 2006-11-01
Monika Karlsson 2005-09-21 – 2006-10-31

Ekobrottsmyndigheten
Ulf Arvidsson 2005-09-21

Ekonomistyrningsverket
Bengt Andersson 2005-09-21

Länsstyrelsen i Örebro län
Anna Elvkull Saarväli 2006-10-23
Eva Marie Engström 2005-09-21 – 2006-10-22

Socialstyrelsen
Nils Blom 2005-10-27
Håkan Ceder 2005-09-21 – 2005-10-26

Statskontoret
Anna Karlgren 2005-09-21

Sveriges Kommuner och Landsting
Gunnar Anderzon 2005-09-21

Arbetsmarknadsdepartementet
Johannes Sjögren 2005-09-21

Finansdepartementet

| | |
|-----------------------|-------------------------|
| Nils-Fredrik Carlsson | 2006-08-31 |
| Thomas Küchen | 2005-09-21 |
| Sverker Lönnerholm | 2007-05-31 – 2007-12-31 |
| Mikael Åsell | 2005-09-21 – 2007-05-30 |

Justitiedepartementet

| | |
|-------------------------|-------------------------|
| Jenny Johansson | 2008-04-01 |
| Anna Zeidler | 2007-03-15 |
| Elisabeth Wass Löfstedt | 2007-05-31 – 2008-03-31 |
| Anne Rapp | 2005-09-21 – 2007-05-30 |

Socialdepartementet

| | |
|-----------------|-------------------------|
| Malin Larsson | 2008-03-18 |
| Susanne Mattson | 2005-09-21 – 2008-03-17 |

Utbildningsdepartementet

| | |
|---------------|-------------------------|
| Peter Edman | 2008-01-24 |
| Eva Gullfeldt | 2006-03-16 – 2008-01-23 |
| Lotta Ganeteg | 2005-09-21 – 2006-03-15 |

Utrikesdepartementet²

| | |
|----------------------|-------------------------|
| Ann-Cathrine Nilsson | 2006-08-31 – 2007-03-14 |
| Jan Erlandsson | 2005-09-21 – 2007-01-17 |

² Migrationsfrågorna, som tidigare hanterades av UD, flyttades över till Justitiedepartementet efter regeringsskiftet 2006.

Innehåll

| | |
|---|-----------|
| Sammanfattning | 13 |
| Författningsförslag | 21 |
| 1 Förslag till lag om ändring i bidragsbrottslagen (2007:612) | 21 |
| 2 Förslag till lag om ändring i lagen (2008:206) om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen | 23 |
| 3 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:761) med instruktion för Ekonomistyrningsverket | 25 |
| 1 Området felaktiga utbetalningar och delegationens arbete | 27 |
| 1.1 Uppdraget..... | 27 |
| 1.2 En tillbakablick..... | 29 |
| 1.3 Delegationens arbete | 38 |
| 1.4 Förutsättningar för arbetet..... | 43 |
| 2 Förändringsbehov | 49 |
| 2.1 Välfärdssystemen är inte utformade för att underlätta kontroll och hindra felaktiga utbetalningar..... | 49 |
| 2.2 Underlagen för bedömning av omfattningen av felaktiga utbetalningar behöver förbättras..... | 54 |

| | | |
|----------|--|------------|
| 2.3 | Det finns en alltför hög acceptans för bidragsfusk | 59 |
| 2.4 | Kontrollarbetet måste effektiviseras | 61 |
| 2.5 | Samlad bedömning | 63 |
| 3 | Regeringens styrning..... | 65 |
| 3.1 | Regeringens styrning 2006..... | 65 |
| 3.2 | Utvecklingen av regeringens styrning..... | 66 |
| 3.3 | Riskhantering och gemensamma riskanalyser | 68 |
| 3.4 | Underlag om felaktiga utbetalningar | 71 |
| 3.4.1 | Omfattningsstudier | 73 |
| 3.4.2 | Statistik | 78 |
| 3.4.3 | Indikatorer..... | 90 |
| 3.5 | Kontroll av kontrollverksamheten | 93 |
| 3.6 | Mål..... | 98 |
| 3.7 | Informationsinsatser | 100 |
| 3.7.1 | Regeringens styrning av samordnade informationsinsatser | 101 |
| 3.7.2 | Mål för informationsinsatser..... | 103 |
| 4 | Myndigheternas, kommunernas och arbetslöshetskassornas åtgärder | 105 |
| 4.1 | Gällande förordningar angående kontroller | 106 |
| 4.2 | Planerade åtgärder | 107 |
| 4.3 | Ytterligare åtgärder bör vidtas | 109 |
| 4.3.1 | Information, utbildning och samverkan..... | 110 |
| 4.3.2 | Ett utvecklat IT-baserat handläggarstöd | 114 |
| 4.3.3 | Insatser för att förhindra och upptäcka interna oegentligheter..... | 116 |
| 4.3.4 | Kostnadseffektiva kontrollinsatser | 117 |
| 5 | Förslag till regeländringar | 123 |
| 5.1 | Förbättrade uppgifter om inkomst | 124 |

| | | |
|----------|---|------------|
| 5.1.1 | Månadsvisa uppgifter om löner på individnivå | 126 |
| 5.1.2 | Gemensam funktion för utbetalningskontroll innan utbetalning från välfärdssystemen..... | 143 |
| 5.1.3 | Särskild skattekontroll i fler branscher | 150 |
| 5.2 | Förbättrade uppgifter om boende..... | 154 |
| 5.2.1 | Skatteverket får besluta om bosättningskontroll i bostad | 155 |
| 5.2.2 | Folkbokföringen får direktåtkomst till uppgifter i beskattningsverksamheten | 159 |
| 5.3 | Kontroll av förmögenhet..... | 163 |
| 5.3.1 | Skärpta krav på den sökande att lämna uppgifter om förmögenhet | 163 |
| 5.4 | Underrättelseskyldighet för kommunerna vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen | 168 |
| 5.5 | Bekämpning av bidragsbrott | 173 |
| 5.5.1 | Utvecklingen av anmälda bidragsbrott..... | 173 |
| 5.5.2 | Införande av administrativa sanktioner..... | 178 |
| 5.5.3 | Bekämpa bidragsbrott samtidigt med skattebrott och ekobrott..... | 183 |
| 5.5.4 | Tillämpningsområdet för bidragsbrottslagen och underrättelseskyldigheten bör utvidgas | 190 |
| 5.6 | Enhetliga inkomst-, boende och tidsbegrepp | 198 |
| 5.7 | Riktlinjer vid utformning av välfärdssystem | 204 |
| 6 | Hur delegationens arbete bör föras vidare | 209 |
| 6.1 | En beredning inrättas..... | 210 |
| 6.2 | Uppföljning och utvärdering..... | 220 |
| 7 | Konsekvensanalys | 221 |
| 8 | Författningskommentar | 225 |
| 8.1 | Förslaget till lag om ändring i bidragsbrottslagen (2007:612) | 225 |

| | |
|--|-----|
| 8.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (2008:206) om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen..... | 226 |
|--|-----|

Bilagor

| | |
|--|-----|
| Bilaga 1. Kommittédirektiv | 229 |
| Bilaga 2. Kommunikationsstrategi för att minska felaktiga utbetalningar..... | 235 |

Sammanfattning

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

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

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

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

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

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

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

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

Regeringens åtgärder

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

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

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

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

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

Myndigheternas åtgärder

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

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

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

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

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

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

Regeländringar

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

Orsaker till fel

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

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

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

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

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

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

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

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

Lag och rätt

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

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

Behovet av fortsatt samordning kvarstår

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

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

Betänkandets förslag i korthet

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

Regeländringar

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

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

Utredningar

Regeringen tillsätter utredningar inom följande områden:

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

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

Uppdrag till myndigheterna

Regeringen ger uppdrag till myndigheterna enligt nedan.

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

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

Inom ramen för sitt myndighetsuppdrag bör myndigheter, arbetslöshetskassor och kommuner

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

Övergripande mål

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

Beredning inrättas

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

Författningsförslag

1 Förslag till lag om ändring i bidragsbrottslagen (2007:612)

Härigenom föreskrivs att 1 § bidragsbrottslagen (2007:612) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §

Denna lag gäller sådana bidrag, ersättningar, pensioner och lån för personligt ändamål (ekonomiska förmåner) som enligt lag eller förordning beslutas av Migrationsverket, Försäkringskassan, Centrala studiestödsnämnden, Arbetsförmedlingen, kommunerna eller arbetslöshetskassorna.

Denna lag gäller sådana bidrag, ersättningar, pensioner och lån för personligt ändamål (ekonomiska förmåner) som enligt lag eller förordning beslutas av Migrationsverket, Försäkringskassan, Centrala studiestödsnämnden, Arbetsförmedlingen, kommunerna eller arbetslöshetskassorna.

Denna lag omfattar också sådana bidrag och ersättningar till

1. arbetsgivare som utgör ekonomiskt stöd för anställning av enskild person och som Arbetsförmedlingen beslutar om,

2. vårdgivare som utgör ersättning för utförd tandvård och som Försäkringskassan beslutar om.

2 §

Den som lämnar oriktiga uppgifter eller inte anmäler ändrade förhållanden som han eller hon är skyldig att anmäla enligt lag eller förordning, och på så sätt orsakar fara för att en ekonomisk förmån felaktigt betalas ut eller betalas ut med ett för högt belopp, döms för bidragsbrott till fängelse i högst två år eller, om brottet är ringa, till böter eller fängelse i högst sex månader.

Den som lämnar oriktiga uppgifter eller inte anmäler ändrade förhållanden som han eller hon är skyldig att anmäla enligt lag eller förordning, och på så sätt orsakar fara för att en ekonomisk förmån *enligt 1 § första stycket eller bidrag och ersättningar enligt 1 § andra stycket* felaktigt *har beslutats* eller betalas ut *felaktigt* eller med ett för högt belopp, döms för bidragsbrott till fängelse i högst två år eller, om brottet är ringa, till böter eller fängelse i högst sex månader.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2009.

2 Förslag till lag om ändring i lagen (2008:206) om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen

Härigenom föreskrivs att 1 och 2 §§ lagen (2008:206) om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §

Denna lag gäller sådana bidrag, ersättningar och lån för personligt ändamål (ekonomiska förmåner) som enligt lag eller förordning beslutas av Migrationsverket, Försäkringskassan, Centrala studiestödsnämnden, Arbetsförmedlingen, kommunerna eller arbetslöshetskassorna.

Denna lag gäller sådana bidrag, ersättningar och lån för personligt ändamål (ekonomiska förmåner) som enligt lag eller förordning beslutas av Migrationsverket, Försäkringskassan, Centrala studiestödsnämnden, Arbetsförmedlingen, kommunerna eller arbetslöshetskassorna.

Denna lag omfattar också sådana bidrag och ersättningar till arbetsgivare som utgör ekonomiskt stöd för anställning av enskild person och som Arbetsförmedlingen beslutar om.

2 §

Underrättelseskyldighet enligt lagen gäller för Migrationsverket, Försäkringskassan, Skatteverket, Kronofogdemyndigheten, Centrala studiestödsnämnden, Arbetsförmedlingen och arbetslöshetskassorna. Skyldigheten gäller dock inte i Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet.

Underrättelseskyldighet enligt lagen gäller för Migrationsverket, Försäkringskassan, Skatteverket, Kronofogdemyndigheten, Centrala studiestödsnämnden, Arbetsförmedlingen, *kommunernas socialnämnder* och arbetslöshetskassorna. Skyldigheten gäller dock inte i Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet.

3 §

Om det finns anledning att anta att en ekonomisk förmån har beslutats eller betalats ut felaktigt eller med ett för högt belopp, ska underrättelse om detta lämnas till den myndighet eller organisation som har fattat beslutet. Har förmån beslutats efter överklagande ska underrättelse i stället lämnas till den myndighet eller organisation som följer av 1 §.

Underrättelseskyldigheten gäller inte om det finns särskilda skäl.

Om det finns anledning att anta att en ekonomisk förmån *enligt 1 § första stycket eller bidrag och ersättningar enligt 1 § andra stycket* har beslutats eller betalats ut felaktigt eller med ett för högt belopp, ska underrättelse om detta lämnas till den myndighet eller organisation som har fattat beslutet. Har förmån beslutats efter överklagande ska underrättelse i stället lämnas till den myndighet eller organisation som följer av 1 §.

Underrättelseskyldigheten gäller inte om det finns särskilda skäl.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2009.

3 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:761) med instruktion för Ekonomistyrningsverket

Härigenom föreskrivs att 4 § förordningen (2007:603) med instruktion för Ekonomistyrningsverket ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 §

Myndigheten ska särskilt

Myndigheten ska särskilt

1. ansvara för statsredovisningen och utveckla god redovisningssed i staten,

1. ansvara för statsredovisningen och utveckla god redovisningssed i staten,

2. analysera och utveckla formerna för finansiering av statlig verksamhet,

2. analysera och utveckla formerna för finansiering av statlig verksamhet,

3. fastställa ekonomiadministrativa värden för varje myndighet,

3. fastställa ekonomiadministrativa värden för varje myndighet,

4. utveckla formerna för och dokumenten i den ekonomiska rapporteringen för såväl enskilda myndigheter som staten som helhet,

4. utveckla formerna för och dokumenten i den ekonomiska rapporteringen för såväl enskilda myndigheter som staten som helhet,

5. göra prognoser och analyser av den statsfinansiella utvecklingen,

5. göra prognoser och analyser av den statsfinansiella utvecklingen,

6. förvalta statens informationssystem för budgetering och uppföljning (Hermes),

6. förvalta statens informationssystem för budgetering och uppföljning (Hermes),

7. inom sitt verksamhetsområde säkerställa statsförvaltningens tillgång till ändamålsenliga administrativa system, med tillhörande stöd,

7. inom sitt verksamhetsområde säkerställa statsförvaltningens tillgång till ändamålsenliga administrativa system, med tillhörande stöd,

8. besluta om att inordna myndigheter i den statliga redovisningsorganisationen,

8. besluta om att inordna myndigheter i den statliga redovisningsorganisationen,

9. samla in och tillhandahålla uppgifter om myndigheters köp, leasing, hyra eller hyrköp av varor, byggentreprenader eller tjänster från andra än statliga myndigheter,

10. utveckla och samordna den statliga internrevisionen,

11. utveckla och följa upp den statliga inköpssamordningen samt i övrigt fullgöra de uppgifter som framgår av förordningen (1998:796) om statlig inköpssamordning,

12. svara för en effektiv förvaltning och avveckling av lokaler som staten hyr i de fall regeringen beslutar att ge myndigheten ansvar för detta samt svara för avveckling av lokaler i de fall där staten är hyresgäst men någon myndighet som själv kan svara för avvecklingen inte finns,

13. samla in och tillhandahålla uppgifter om den statliga lokalförsörjningen samt följa upp uppgifterna, och

14. erbjuda myndigheter stöd i lokalförsörjningsfrågor.

9. samla in och tillhandahålla uppgifter om myndigheters köp, leasing, hyra eller hyrköp av varor, byggentreprenader eller tjänster från andra än statliga myndigheter,

10. utveckla och samordna den statliga internrevisionen,

11. utveckla och följa upp den statliga inköpssamordningen samt i övrigt fullgöra de uppgifter som framgår av förordningen (1998:796) om statlig inköpssamordning,

12. svara för en effektiv förvaltning och avveckling av lokaler som staten hyr i de fall regeringen beslutar att ge myndigheten ansvar för detta samt svara för avveckling av lokaler i de fall där staten är hyresgäst men någon myndighet som själv kan svara för avvecklingen inte finns,

13. samla in och tillhandahålla uppgifter om den statliga lokalförsörjningen samt följa upp uppgifterna,

14. erbjuda myndigheter stöd i lokalförsörjningsfrågor, och

15. leda och samordna systemövergripande riskanalyser i syfte att identifiera väsentliga myndighetsövergripande risker.

Denna förordning träder i kraft den 1 oktober 2008.

1 Området felaktiga utbetalningar och delegationens arbete

1.1 Uppdraget

Den dåvarande regeringen beslutade under våren 2005 att tillsätta en delegation mot felaktiga utbetalningar. Delegationen presenterades som en del i ett större åtgärds paket att bekämpa fusk i skatte- och välfärdssystem och att öka produktiviteten i den offentliga sektorn. Regeringen menade att det krävdes en god hushållning med de gemensamma resurserna, så att varje satsad skattekrona kunde användas så effektivt som möjligt.

Skälet för att tillsätta en delegation var att regeringen ansåg att insatserna för att minska förekomsten av oegentligheter inom de olika verksamhetsområdena borde samordnas och följas upp på en övergripande nivå. Ytterligare ett skäl var att eftersom ansvaret för arbetet med att minska felaktiga utbetalningar inom välfärdssystemen är fördelat på flera olika aktörer skulle delegationen fylla en viktig funktion genom att främja samverkan och samarbete mellan dessa aktörer.

Delegation har samverkat under Regeringskansliet (Finansdepartementet) med representanter från stora delar av statsförvaltningen. Delegationen har bestått av representanter från rättsväsendet och de myndigheter och organisationer som administrerar och kontrollerar utbetalningar från välfärdssystemen eller har tillgång till information av betydelse för beslut i sådana ärenden, men även från myndigheter som har erfarenhet av eller ansvar för att minska förekomsten av brott och felaktigheter. Totalt har 16 myndigheter och organisationer varit representerade. Dessa är Arbetsförmedlingen, Brottsförebyggande rådet, Centrala studiestödsnämnden, Ekobrottsmyndigheten, Ekonomistyrningsverket, Försäkringskassan, Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen, Länsstyrelsen i Örebro län, Migrationsverket, Rikspolisstyrelsen, Skatteverket,

Åklagarmyndigheten, Statskontoret, Socialstyrelsen, Arbetslöshetskassornas samorganisation och förbundet Sveriges Kommuner och Landsting. Integrationsverket deltog t.o.m. 15 november 2006.

Delegationens direktiv angav att delegationens huvuduppgift var att fungera som ett forum för samverkan, informations- och erfarenhetsutbyte. Inom ramen för detta skulle delegationen förebygga och förhindra olika former av oegentligheter som kunde förekomma inom och i samverkan mellan systemen genom att

- lämna förslag till möjliga metoder för att på en övergripande nivå mäta omfattningen av oegentligheter och felaktigheter över tid samt förslag till lämpliga mål och resultatindikatorer för arbetet med att minska sådana företeelser,
- beskriva omfattningen av och orsakerna till de oegentligheter som förekommer,
- i samverkan med berörda myndigheter lämna förslag till hur ärendehantering, utbetalningssystem, myndighetsinterna kontrollsystem och informationen till enskilda kan utvecklas så att riskerna för felaktigheter minimeras,
- i samverkan med berörda myndigheter underlätta implementeringen av nya informationsutbyten för att minska förekomsten av oegentligheter,
- följa upp och redovisa hur berörda myndigheter utvecklar sina insatser inom området,
- lämna förslag till förändringar i regelverk och förhållanden avseende trygghetssystemen som kan minska förekomsten av oegentligheter och felaktigheter,
- lämna synpunkter på förslag till nya bestämmelser för trygghetssystemen i syfte att minska förekomsten av oegentligheter och felaktigheter samt
- lämna förslag till hur arbetet kan föras vidare i ett längre perspektiv.

Av direktiven framgick att delegationen vid behov även kunde vidta andra åtgärder, t.ex. att

- sammanställa nationella och internationella kunskaper och goda erfarenheter om hur oegentligheter och felaktigheter kan förebyggas och bekämpas,
- sammanställa en sektorsövergripande beskrivning av effektiva arbetsmetoder för att minska förekomsten av oegentligheter

och felaktigheter som kan användas av utbetalande myndigheter och

- samordna eventuella gemensamma informationsinsatser för opinionsbildning mot oegentligheter inom trygghetssystemen.

Delegationen har inte haft något eget operativt ansvar för regelgivning, regeltillämpning, kontroll, sanktioner eller liknande inom de olika sektorerna. Detta ansvar har kvarstått hos berörda myndigheter.

Det har stått delegationen fritt att vid behov inrätta referensgrupper för att få ytterligare perspektiv belysta, t.ex. med företrädare för arbetsmarknadens parter.

Delegationens direktiv har varit oförändrade under den tid den varit verksam.

1.2 En tillbakablick

Välfärdssystemen träder ofta in i viktiga skeden i livet, såsom vid sjukdom, ålderdom och föräldraskap. Välfärdssystemen finns som en ekonomisk trygghet den dag en individ hamnar i en utsatt situation.

En viktig fråga för legitimiteten av välfärdssystemen är att försäkra sig om att de används på rätt sätt och inte missbrukas. Men fusk, bidragsbrott och felaktiga utbetalningar har först på senare tid tagits upp i samhällsdebatten.

Problemen har varit kända länge

Uppbyggnaden av välfärdssystemen utgår under 1980- och 90-talen från att allmänheten känner lojalitet med systemen. Flera undersökningar som Riksrevisionsverket genomför under 1990-talet visar att kontrollerna av systemen är eftersatt och styrningen på statsmaktsnivå är bristfällig. Kontroll och uppföljning är utvecklad inom skatteområdet, men inte i motsvarande grad vid utbetalningar i form av ersättningar och bidrag.¹

Den ekonomiska krisen i början av 1990-talet leder till att kostnaderna för bidragssystemen ses över. År 1995 får Riksrevisionsverket i uppdrag att undersöka förekomsten av fel, fusk och över-

¹ Från kelgrisar till styvbarn – Fusket med trygghetssystemen, Korsell, Lars; Hagstedt, Johanna; Skinnari, Johanna, 2008.

utnyttjanden inom de statliga välfärdssystemen.² Studien omfattar förtidspension, arbetslöshetsersättning och kontant arbetsmarknadsstöd (KAS), bidragsförskott och bostadsbidrag samt i viss mån sjukpenning eller sjuklön och tillfällig föräldrapenning. Riksrevisionsverket bedömde att det totala beloppet av felaktiga utbetalningar av bidrag och ersättningar på grund av fusk, överutnyttjande och brister i ovanstående system uppgick till 5–7 miljarder kronor i dåvarande penningvärde.

Undersökningen kritiseras för att den uppfattas som politiskt inkorrekt. En annan orsak till kritiken är att man menar att utsatta och resurssvaga människor pekas ut genom att undersöka bidragsfusk.³

Ytterligare orsaker till att bidragsbrott inte förs upp på den politiska agendan kan vara att genom att peka på att det finns brister i kontrollen av välfärdssystemen och att missbruk förekommer riskeras legitimiteten av systemen. Bidragsbrott har inte heller av myndigheternas ledningar varit en prioriterad fråga eftersom det kan visa på brister i kontroll och handläggning av ärenden. Myndigheterna har också i högre grad prioriterat att betala ut ersättningarna snabbt framför rätt.⁴

Åtgärder börjar vidtas i slutet av 1990-talet

En rad myndigheter får under åren 1997–1999 dela på sammanlagt 325 miljoner kronor för att stärka kontrollfunktionen i staten. Mycket arbete görs i tysthet inom och mellan myndigheterna.⁵

Under början av 2000-talet tar diskussionen kring fusk med ersättningar fart. En brytpunkt kommer 2002 när Alf Svensson, dåvarande partiledare för Kristdemokraterna, menar att välfärdssystemen överutnyttjas. Samma år blev det möjligt för arbetslöshetskassorna, Centrala studiestödsnämnden (CSN) och Försäkringskassan att utbyta information. Regeringen lämnar en skrivelse till riksdagen med redogörelse för den statliga kontrollfunktionen.⁶ En del i detta är kontroll av bidrags- och försäkringssystem samt kontroll av skatter och tullar.

² Fusk – systembrister och fusk i trygghetssystemen, RRV 1995:32.

³ Från kelgrisar till styvbarn – Fusket med trygghetssystemen, Korsell, Lars; Hagstedt, Johanna; Skinnari, Johanna, 2008.

⁴ Varför blir det fel? Om orsakerna till felaktiga utbetalningar från trygghetssystemen, Delegationen mot felaktiga utbetalningar, rapport 5.

⁵ Från kelgrisar till styvbarn – Fusket med trygghetssystemen, Korsell, Lars; Hagstedt, Johanna; Skinnari, Johanna, 2008.

⁶ Kontrollfunktionen i staten, Skr. 2002/03:137.

Under våren 2005 tar Uppdrag granskning, ett samhällsprogram i SVT, upp ämnet bidragsbrott i ett antal program.⁷ Anledningen är allt fler klagomål på Försäkringskassan och att röster höjs om att handläggarna blivit mycket hårdare i sin bedömning av ersättningstagare – samtidigt som uppgifter om att det förekommer missbruk och bidragsbrott ökar.

Regeringens åtgärds paket 2005

Den dåvarande regeringen lägger i 2005 års ekonomiska vårproposition fram ett åtgärds paket för att bekämpa fusk i skatte- och förmånssystem samt att öka produktiviteten i den offentliga sektorn.⁸ Regeringen tillsätter bland annat en utredning för utökad informationsutbyte⁹ till att omfatta fler myndigheter och Statskontoret får i uppdrag att utvärdera det existerande informationsutbytet samt att lämna förslag på förbättringar. En annan utredning får i uppdrag att arbeta fram en bidragsbrottslag.¹⁰ En arbetsgrupp inom Regeringskansliet tillsätts för att se över bestämmelserna för återkrav. Till detta tillkommer att regeringen inrättar Delegationen mot felaktiga utbetalningar. Delegationen ska enligt direktiven följa myndigheternas insatser, främja samverkan, sprida goda erfarenheter, utarbeta mätmetoder och föreslå mål för att minska fusk och felaktigheter. Delegationen ska fånga såväl avsiktliga som oavsiktliga fel som görs av myndigheter och ersättningstagare.

AMS och Försäkringskassan får extra resurser att anställa vardera ytterligare 300 personer under 2006 och 2007 för att stävja fusk i sjuk- respektive arbetslöshetsförsäkringen.

Bidragsbrott fortsätter att vara omdebatterat. Huvudsakligt fokus i medierna är fel som begås av myndigheterna och enskilda personer som inte får de utbetalningar de har rätt till, eller på annat sätt drabbas av myndigheternas ärendehantering. Efter en tid förflyttas fokus något för att rapportera kring de åtgärder som regeringen sätter in för bekämpa bidragsbrott.¹¹

Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering, IFAU, genomför på uppdrag av delegationen tillsammans med Försäkringskassan en undersökning kring överutnyttjandet av tillfällig föräldrapenning (vab-dagar). Rapporten presenteras i oktober 2006

⁷ www.svt.se/uppdraggranskning.

⁸ 2005 års ekonomiska vårproposition, prop. 2004/05:100.

⁹ 2005 års informationsutbytesutredning.

¹⁰ Bidragsbrottsutredningen, dir. 2005:51.

¹¹ Vem fuskar och varför?, Delegationen mot felaktiga utbetalningar, rapport 6.

och anger att 22,5 procent eller ungefär 650 miljoner kronor kan utnyttjas på fel sätt.¹² Försäkringskassan inleder riktade kontroller mot tillfällig föräldrapenning.

Försäkringskassan, Rikspolisstyrelsen och Åklagarmyndigheten beslutar att samverka kring hanteringen av anmälningar av bidragsbedrägerier ska ske mer organiserat. Syftet är att öka antalet anmälningar från Försäkringskassan och förbättra polisens och åklagarnas utredningar av bidragsbedrägerier. Samverkansmodellen får namnet Västmanlandsmodellen efter det län där modellen togs fram. Efter ett gemensamt beslut 2006 har modellen successivt införts i hela landet.

Regeringsskiftet

Hösten 2006 tillträder de fyra allianspartierna regeringsposten. Regeringen väljer i budgetpropositionen för 2007 att fortsätta arbetet som syftar till att minimera felaktiga utbetalningar som en följd av överutnyttjande och bidragsbrott. Regeringen föreslår bland annat ökad kontroll vid uttag av tillfällig föräldrapenning, en översyn av nuvarande regelverk och tillsätter en utredning för översyn av tillsynen inom socialförsäkringsområdet i syfte att få till stånd en från Försäkringskassan skild funktion för systemtillsyn och effektivitetsgranskning.¹³ Regeringen beräknar därmed spara 2 miljarder kronor på minskat bidragsfusk på två år.¹⁴ Delegationen arbetar vidare med oförändrade direktiv.

Regeringen drabbas vid tillträdet av flera avhopp av nytillsatta ministrar som vid en granskning bland annat använt sig av svart arbetskraft och inte betalat TV-licens. I medierna tar diskussionen om skattefusk, skattebrott och moral fart, och detta sätts i relation till det större fokus som bidragsbrott har fått i samhällsdebatten relativt skattebrott.¹⁵ En förskjutning har således skett från att samhällsdebatten under 1990-talet varit inriktad mot skattebrott, till att ha koncentreras kring bidragsbrott och hur omfattande det i själva verket är.

¹² Engström, Per; Hesselius, Patrik; Persson, Malin, Överutnyttjande i tillfällig föräldrapenning för vård av barn, IFAU, rapport 2006:9.

¹³ dir. 2007:24.

¹⁴ Budgetpropositionen för 2007, prop. 2006/07:1.

¹⁵ Läs till exempel Göteborgsposten 2006-10-29, *Ett helt nytt samhällskontrakt*, Dagens Nyheter 2006-10-22, *Fusk är skatt på andra*, Svenska Dagbladet 2006-10-20, *Genom sig själv känner man andra*, Norrbottenskuriren 2006-10-19, *Fusket skadar hela välfärden*, Aftonbladet 2006-10-19, *Tjäna miljarder på att kasta ut fuska ministrar*, Privata affärer 2006-10-12.

Regeringen genomför kort därefter vissa förändringar av välfärdssystemen till exempel lägre ersättning i arbetslöshetskassa, höjd a-kasseavgift och sänkt tak i sjukförsäkringen. Dessa förändringar kopplas även dessa samman med arbetet för att minska felaktiga utbetalningar. Vissa röster i media menar att arbetet för att minska felaktiga utbetalningar används för att försämra välfärdssystemen.

Anonyma tips om bidragsbrott ökar. Siffror från Försäkringskassan i februari 2007 visar att tipsen ökat med 3 000 under det senaste året.¹⁶ I media rapporteras under våren från olika håll i Sverige att antalet polisanmälningar kring misstänkta brott mot välfärdssystemen ökar. Rubrikerna handlar om att bidragsfuskare jagas, att utsatta pekats ut som brottslingar, men även att myndigheterna driver ett arbete som ger resultat.

I slutet av maj upptäckts att en tidigare anställd vid Försäkringskassan under två års tid felaktigt betalat ut assistansersättning till sig och familjemedlemmar på närmare 36 miljoner kronor. Försäkringskassans egna utredningar visar att detta varit möjligt på grund av att flera viktiga interna kontrollåtgärder inte fungerat som det var tänkt. Samtidigt presenterar delegationen en rapport som tar upp orsakerna till felaktiga utbetalningar och att systemen helt enkelt inte är byggda för att förhindra fel och bidragsbrott.¹⁷

En ny bidragsbrottslag och underrättelseskyldighet

2005 års informationsutbytesutredning lämnar ett betänkande där man föreslår att flera myndigheter elektroniskt ska få byta uppgifter med varandra. Utredningen föreslår även att det införs en särskild lag om en underrättelseskyldighet för vissa myndigheter och för arbetslöshetskassorna.¹⁸

Den 1 augusti 2007 träder en bidragsbrottslag i kraft. Lagen innebär att den som medvetet försöker få ut mer ersättning eller bidrag från välfärdssystemen än vad denne har rätt till kan dömas för bidragsbrott. Även den som av grov oaktsamhet eller slarv lämnar felaktiga uppgifter eller låter bli att anmäla ändrade förhållanden kan dömas för bidragsbrott. En rad remissinstanser är kritiska

¹⁶ T.ex. Inslag om att anonyma tips om bidragsfusk ökar, Ekot, Sveriges radio, 2007-02-25.

¹⁷ Varför blir det fel? Orsaker till felaktiga utbetalningar från trygghetssystemen, Delegationen mot felaktiga utbetalningar, rapport 5.

¹⁸ Utökad elektroniskt informationsutbyte mellan myndigheter, SOU 2007:45, 2005 års informationsutbytesutredning.

till förslaget. Advokatsamfundet menar att de personer som kommer att sättas dit är människor som redan är i underläge och behöver stöd av samhället. Flera instanser efterlyser i stället ökad möjlighet till att sambearbeta för att stoppa slarv med bidrag, i stället för en ny lag. Domstolsverket menade att rättssystemet korkar igen om förslaget blev verklighet. Flera bidragsutbetalande myndigheter är dock positiva till förslaget.¹⁹ En rad röster i media menar också att en bidragsbrottslag är viktig för legitimiteten av välfärdssystemen. En följd av att bidragsbrottslagen trätt i kraft blir att i stället för bidragsfusk etableras begreppet bidragsbrott som benämning på avsiktliga fel som begås av en enskild person för att tillskansa sig mer ersättning än vad denne har rätt till.

Olika uppgifter om omfattningen

I september 2007 bedömer Försäkringskassan i en rapport till regeringen att de felaktiga utbetalningarna från socialförsäkringen kan ligga mellan drygt 1 miljard kronor och drygt 3,5 miljarder kronor per år. Utöver den del som på detta sätt går att mäta anger Försäkringskassan att det med all säkerhet finns ett stort mörkertal. De misstänkta brotten bedöms uppgå till 1 miljard kronor.²⁰ Rapporteringen kring omfattningen av bidragsbrott som pågått under året fortsätter. Media skriver om "miljardfusket" och kommentarerna en tid därefter är att det inte längre går att blunda för att bidragsbrott finns.²¹ Men ingen har ett entydigt svar på hur omfattande bidragsbrotten är.

I budgetpropositionen för 2008 avser regeringen att öka kontrollen vid uttag av tillfällig föräldrapenning och utöka det elektroniska informationsutbytet. Regeringen tillsätter en rad utredningar vars uppgift blir att se över nuvarande regelverk, till exempel beräkningsgrunden för inkomst, förbättrad folkbokföring, tydligare bestämmelser om återkrav.²²

I en undersökning som presenteras av bland andra Svenskt Näringsliv och Handelns Utredningsinstitut, kartläggs hur många som anpassar sitt beteende till välfärdssystemen, flyr undan eller

¹⁹ Bidragsbrottslag, prop. 2006/07:80.

²⁰ Felaktiga utbetalningar och brott mot socialförsäkringen – omfattning, risker och information, Försäkringskassan, nr 40113-2007.

²¹ Exempel *Miljarder i fusk och felaktiga utbetalningar*, Riksdag & departement. 2007-09-03, *Ingen hymnar längre om fusk i socialförsäkringar*, Södermanlands nyheter. 2007-09-04, *Vilken kass kassa*, Aftonbladet 2007-09-04.

²² Budgetpropositionen för 2008, prop. 2007/2008:1.

fuskar. Nära 95 procent av de tillfrågade i undersökningen uppger att de anpassat sitt beteende i syfte att vinna fördelar ur systemen, vid ett eller flera tillfällen under de senaste fem åren. Författarna menar att Försäkringskassan, AMS och arbetslöshetskassorna i decennier konsekvent har presenterat grova underskattningar av omfattningen på fusk och överutnyttjande.²³ Undersökningen möts av protester från såväl myndigheter som på ledarsidor. De menar att bilden av ”den fuskande svensken” är starkt överdriven.²⁴

Samtidigt visar en rapport som Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF) lämnar till regeringen att antalet felaktiga utbetalningar som upptäcks av arbetslöshetskassorna har ökat under de senaste två åren, jämfört med åren dessförinnan.

Skatteverket arbetar under 2007 med att beräkna skattefelets storlek och tar fram en rapport som beskriver skattefelets fördelning mellan olika områden och olika grupper av skattebetalare.²⁵ Skattefelet är skillnaden mellan den skatt som skulle ha blivit fastställd – om alla skattebetalare redovisade alla sina verksamheter och transaktioner korrekt – och den skatt som i praktiken fastställs. Skatteverket uppskattar att skattefelet omfattar cirka 133 miljarder kronor.

En kort tid därefter presenterar delegationen en bedömning av omfattningen av felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. De felaktiga utbetalningarna beräknas uppgå till 20 miljarder kronor, varav hälften består av avsiktliga fel. En vändning sker. De två beloppen – 133 miljarder kronor kontra 20 miljarder kronor – sätts samman i samhällsdebatten och proportionerna mellan åtgärderna mot bidragsbrott i jämförelse med skattebrott kritiserar. Bidragsbrott kontra skattebrott blir en klassfråga. ”Varför jagas sjuka och arbetslösa medan rika skattebrottslingar går fria?”

En rapport som delegationen tar fram kring allmänhetens och handläggares attityder till bidragsbrott visar att 75 procent av allmänheten och 66 procent av handläggarna tror att bidragsbrott är ganska eller mycket omfattande.²⁶ Samtidigt har samhällsdebatten till viss del handlat om larmrapporter kring omfattningen av bidragsbrott. I själva verket rör sig den av delegationen uppskattade omfattningen av avsiktliga och oavsiktliga fel om fyra procent av

²³ *Nio av tio utnyttjar välfärdssystemen*, Svenskt näringsliv, 2007-10-17.

²⁴ Till exempel *Myndigheterna döljer inget fusk*, Dagens Nyheter, 2007-10-18, *Folkhemmets fuskbygge*, Nya Wermlandstidningen 2007-10-18.

²⁵ Skattefelskarta för Sverige, Skatteverket, rapport 2008:1.

²⁶ Vem fuskar och varför?, Delegationen mot felaktiga utbetalningar, rapport 6.

samtliga utbetalningar. Merparten av gjorda utbetalningar är följaktligen korrekta.

Regeringens åtgärds paket 2007

I december 2007 presenterar regeringen vid en pressträff åtgärder mot skatte- och bidragsbrott. Från den 1 juni 2008 måste en myndighet som har skäl att anta att en annan myndighet felaktigt beslutat om eller betalat ut förmåner till en person informera den andra myndigheten om detta. En lönecentral på Internet ska utredas av Skatteverket. Den föreslås ta över en del av företagens hantering av löner och uppgifter om vilka anställda som finns i varje företag. En gräns på 10 000 kronor för kontrolluppgifter och beskattning ska övervägas. En annan utredning ska överväga en bidragsspärr. När någon dömts för bidragsbrott ska hon eller han kunna stängas av från det aktuella bidraget. Dessutom tillsätts en utredning om enhetliga regler för återkrav.

I början av 2008 kritiserar Försäkringskassan för att bedöma ersättningstagare hårdare och att allt fler inte beviljas ersättningar. Sverige beskrivs som hårt och kallt.²⁷

I media tar man under vårvintern 2008 upp att Åklagarmyndigheten har fått in en stor andel anmälningar av huvudsakligen tillfällig föräldrapenning som inte leder till någon åtgärd. Antalet inkomna brottsmisstankar har ökat från 2 300 under 2005 till 10 100 under 2007.

Regeringen lägger ett förslag om att en förälder för att ta ut tillfällig föräldrapenning (vab-dagar) ska ha ett intyg eller på annat sätt styrka att barnet har varit frånvarande från förskola, familjedaghem, fritidshem eller skola. Reglerna börjar gälla den 1 juli 2008. Flera remissinstanser är kritiska till förslaget.

Under våren 2008 kritiserar delegationens beräkningar av omfattningen av felaktiga utbetalningar. Några remissinstanser kritiserar huvudsakligen metoden som använts för att komma fram till bedömningarna. Även IFAU:s rapport om överutnyttjande av tillfällig föräldrapenning får kritik. Kritiken ökar i samband med att Försäkringskassan på uppdrag av regeringen lägger fram en bedömning av omfattningen av felen inom socialförsäkringen. Försäkringskassan bedömer att mellan 1,1–2,6 miljarder kronor betalas ut felaktigt från socialförsäkringsystemen. Bedömningen

²⁷ Artikelserie i Aftonbladet under januari 2008.

grundar sig på slumpmässiga kontroller och inkluderar inte mörkertal. Omfattningen av felaktigheter i tillfällig föräldrapenning beräknas uppgå till 205 miljoner kronor.²⁸ I media förstärks debatten att delegationens siffror varit kraftigt överdrivna, åtgärderna bygger på felaktiga grunder och används som ett instrument för regeringen att försämra välfärdssystemen och därmed förutsättningarna för sjuka, arbetslösa och handikappade.

Generaldirektören för Försäkringskassan och delegationens ordförande går i en gemensam debattartikel i Dagens Nyheter ut med att åtgärder mot bidragsbrott är viktiga och måste komma till stånd.²⁹ En tid därefter menar regeringen i en proposition om utökad elektroniskt informationsutbyte att den utgår från att omfattningen av felaktiga utbetalningar är betydligt större än det som Försäkringskassan finner vid sina kontroller.³⁰

I juni 2008 går Försäkringskassan ut med rekommendationer att handläggare under en begränsad tid ska avstå från vissa kontroller som normalt ska göras i samband med handläggning av sex olika förmånssystem, för att kunna betala ut förmånerna i tid. Under sommaren 2008 lämnar delegationen sitt betänkande.

Summering

Under den tid delegationen har verkat har mycket hänt. Här är ett urval av de åtgärder som satts in under de senaste tre åren:

- En bidragsbrottslag och en lag om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen har införts.
- Uppgiftsskyldigheten till folkbokföringen har skärpts.
- Regeringen har lämnat ett förslag till proposition om utökad informationsutbyte.
- Regeringen har dessutom infört att vid vård av sjukt barn ska föräldrar styrka barnens frånvaro med ett intyg från skola, förskola, familjedaghem eller fritidshem.
- Antalet polisanmälningar har ökat dramatiskt och även antalet lagförda.
- Samverkan mellan polis, åklagare och Försäkringskassan har spritt sig över landet.

²⁸ Remissyttrande från Försäkringskassan 2008-02-19, Dnr 055967-2007.

²⁹ "Av socialbidragspengarna fuskas en femtedel bort", Dagens Nyheter 2008-04-22.

³⁰ Utökad elektroniskt informationsutbyte, Prop. 2007/08:160.

- Några kommuner har tillsatt eller är på gång att tillsätta särskilda utredningstjänster om bidragsbrott.

Samhällsdebatten om felaktiga utbetalningar och åtgärder för att minska dessa går vidare. Alla är inte samstämmiga kring hur åtgärderna ska se ut, eller hur många de ska vara. Det pågår fortfarande en diskussion kring balansen och storleken på de åtgärder som sätts in mot bidragsbrott kontra skattebrott.

Kombinationen välfärdssystem och felaktiga utbetalningar är något som engagerar men även oroar. Av ett flertal undersökningar framgår att en majoritet av allmänheten i Sverige är positivt inställd till välfärdssystemen, även om man har skilda åsikter om hur omfattande välfärdssystemen ska vara och ersättningsnivåerna.³¹ Samtidigt är det angeläget att arbetet med att minska felaktiga utbetalningar uppfattas på rätt sätt och att utsatta grupper inte upplever sig utpekade som brottslingar. Förutsättningen för delegationens arbete har varit att rätt ersättning ska gå till rätt person vid rätt tillfälle. Det betyder att de åtgärder som delegationen föreslår ska riktas mot den som begår bidragsbrott. Åtgärderna ska också leda till att myndigheterna gör färre fel och underlätta för ersättningstagare att göra rätt. Det är också angeläget att omfattningen av bidragsbrott får rätta dimensioner.

1.3 Delegationens arbete

Några ledord har varit styrande för delegationens arbete.

- Delegationens arbete ska kännetecknas av *professionalitet* och sakkunskap.
- Delegationens arbete, resultat och slutsatser ska kännetecknas av en hög *kvalitet*.
- Arbetet ska vara inriktat på att se till *helheten* som komplement till myndigheternas olika delar.
- Delegationens arbete grundar sig på *samarbete och samverkan*.
- Delegationen ska vara *opolitisk*.

Delegationen har främst haft två styrkor. För det första har delegationen arbetat på en *övergripande nivå*. Det gör att en helhetsbild över välfärdssystemen och felaktiga utbetalningar för första gången

³¹ Se bl.a. Vem fuskar och varför, Delegationen mot felaktiga utbetalningar, rapport 6.

har kunnat tecknas. Delegationen har bidragit till ett helikopterperspektiv framför ett myndighetsspecifikt perspektiv. Därmed har det till exempel blivit uppenbart att orsakerna till felaktiga utbetalningar oavsett system och ansvarig myndighet i stora delar är desamma. De gemensamma problemen har även gett vid handen en samlad bild över vilka åtgärder som bör vidtas. I och med detta skapas bättre förutsättningar att agera för den enskilda myndigheten eller organisationen.

För det andra har arbetet skett i *samverkan* mellan de involverade representanterna för ett stort antal myndigheter och organisationer. Alla har varit delaktiga och aktiva. Delegationen har inneburit ett samarbete över myndighetsgränser som i normala fall inte sker. Det har lett till att nya nätverk bildats och kontakter knutits. Erfarenheter har delats, ny kunskap erhållits och nya behov tydliggjorts. Genom att delegationen har varit aktiv har också felaktiga utbetalningar fått en hög prioritet inom varje myndighet och organisation. Ett exempel på detta är att riskhanteringen har utvecklats och att myndigheterna tagit fram en gemensam modell för riskhantering, men även ett utökat samarbete mellan polis, åklagare och Försäkringskassan enligt den så kallade Västmanlandsmodellen.

Delegationens arbete har i enlighet med detta, bedrivits i samverkansform. Totalt har 19 delegationssammanträden med delegater från 16 olika myndigheter och organisationer och med representanter från fem departement genomförts.³² Tio arbetsgrupper eller undergrupper till arbetsgrupper har varit aktiva under de tre år som delegationen varit verksam. Totalt har de olika grupperna sammanträtt vid mer än 80 tillfällen. Drygt 170 personer har deltagit och varit aktiva vid dessa möten. Utöver dessa möten har 37 seminarier kring orsaker till och omfattningen av felaktiga utbetalningar gått av stapeln. Bara detta arbete har involverat 150 personer. Några av dessa personer har deltagit vid flera tillfällen.

Utbyte av erfarenheter och kunskap har skett vid en rad tillfällen. Inom ramen för en nordisk referensgrupp har fem workshops med deltagare från de nordiska länderna genomförts. En nordisk konferens kring felaktiga utbetalningar arrangerades i april 2008. En konferens om bidragsbrottslagen har arrangerats. Skatteverket har drivit en utbildning i en myndighetsgemensam riskhanterings-

³² Därutöver deltog Integrationsverket i arbetet tills beslut om avveckling togs under hösten 2006.

modell. Två seminarier har gått av stapeln om interna oegentligheter respektive om den danska regeringens Fair Play-kampanj.

Arbetet har resulterat i en rapportserie från delegationen som omfattar tio rapporter. Utöver dessa har på delegationens uppdrag tagits fram ytterligare fyra rapporter. Fyra undersökningar, webbaserade enkäter och djupintervjuer samt fokusgrupper, har genomförts på uppdrag av delegationen. De webbaserade undersökningarna har efter svensk modell även genomförts i de nordiska länderna. Delegationens arbete har genomförts i två block – kartläggning respektive genomförande. Arbetet presenteras något utförligare nedan.

Kartläggning

Kartläggningen avser huvudsakligen orsaker, omfattning, attityder och kontroller.

En arbetsgrupp för *orsaker* till och *omfattning* av felaktiga utbetalningar har arbetat fram mycket kunskap. Arbetsgruppen har tagit fram metoder för studier av orsak och omfattning, gjort ett urval av välfärdssystem som skulle djupstuderas, samt genomfört dessa studier. En undergrupp till arbetsgruppen har diskuterat och lämnat förslag till statistik och indikatorer. Arbetsgruppen har även initierat ett arbete kring mätmetoder som SCB genomfört. Vidare har SCB genomfört sambearbetningar av register i syfte att få fram mätbara indikatorer. Förslag till fortsatta omfattningsprojekt har lämnats.

Inom ramen för en arbetsgrupp bestående av kommunikatörer från myndigheter och organisationer har kvalitativa och kvantitativa undersökningar genomförts för att kartlägga vilka *attityder* och värderingar till bidragsbrott som finns i samhället. Undersökningarna har kartlagt attityder hos såväl allmänhet som handläggare vid myndigheter som betalar ut ersättningar.

En arbetsgrupp kring *samverkan* har tagit fram underlag till en vägledning vid anmälan om misstanke om brott mot trygghetsystemen samt arbetade fram ett uppdrag om utvärdering av Västmanlandsmodellen. Därutöver kartlade arbetsgruppen befintliga samverkansprojekt.

En arbetsgrupp för *kontrollmetoder* har arbetat fram en rapport som redovisar vilka kontrollåtgärden myndigheterna, arbetslös-

hetskassorna och kommunernas vidtar för att förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar och vilka åtgärder som planeras.

Delegationen har beviljats projektmedel från Nordiska ministerrådet för att göra en jämförande studie hur *kontroller* av välfärdssystemen fungerar inom de *nordiska länderna*. Inom ramen för den nordiska referensgruppen har arrangerats en rad workshops på vissa teman samt en nordisk konferens.

En rad rapporter som rör kartläggning har tagits fram på uppdrag av delegationen. Ekonomistyrningsverket har kartlagt regeringens styrning av kontrollarbetet inom välfärdssystemen. Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU) har tagit fram två rapporter. Den ena tar upp överutnyttjande i tillfällig föräldrapenning för vård av sjukt barn och den andra hur Arbetsförmedlingens anvisningar av lediga platser fungerar. Skatteverket och Brottsförebyggande rådet (Brå) har beräknat hur mycket ersättning som utgått felaktigt på grund av att den "arbetslöse" arbetat svart.

Delegationen har inhämtat kunskap vid två *studiebesök* i Tyskland och Storbritannien.

Genomförande

I genomförandeblocket finns riskhantering, brottsanmälan, samverkan mot brott, kommunikationsstrategi, interna oegentligheter, kontaktvägar och uppföljning.

En särskild arbetsgrupp har tagit fram riktlinjer för *riskhantering*. Syftet har varit att skapa en gemensam plattform för riskhantering hos de myndigheter och organisationer som administrerar ersättningar från välfärdssystemen. Därtill har Ekonomistyrningsverket (ESV) genomfört ett projekt vars syfte har varit att identifiera de risker som ligger i gränssnitten mellan de utbetalande myndigheterna och mellan välfärdssystemen och Skatteverket, samt att få fram åtgärder.

Delegationen har bildat ett nätverk för att belysa frågor om *interna oegentligheter*. Nätverket har bland annat jämfört olika rutiner och spritt kunskapen om olika myndigheters interna säkerhetsfrågor. Arbetet får ses som ett första steg för att snabbt uppnå en viss miniminivå.

Delegationen har initierat en arbetsgrupp för *kontaktvägar* för att underrättelseskyldigheten som trädde i kraft den 1 juni 2008 ska ske snabbt och effektivt. För att uppnå detta behövs direkta

kontaktvägar mellan myndigheterna och organisationerna. Arbetsgruppens uppdrag har varit att till delegationen lämna förslag till hur sådana kontaktvägar kan upprättas.

Inom ramen för arbetsgruppen för kommunikation har en *kommunikationsstrategi* tagits fram för att bidra till att minska avsiktliga och oavsiktliga fel från välfärdssystemen.

En referensgrupp bestående av representanter för *arbetsmarknadens parter* har under våren 2008 träffats för att till delegationen lämna synpunkter vid förfrågan eller spontant samt bistå med sakkunskap och erfarenheter.³³

Brå har på uppdrag av delegationen genomfört projektet Samverkan mot bidragsbedrägerier och har studerat hur samverkan mot bidragsbrott fungerar i två län – dels i Skåne, dels i Västmanland.

Övrigt

Delegationen har en samlad kunskap om orsakerna till felaktiga utbetalningar. Detta är en värdefull kunskap för att undvika felaktiga utbetalningar, till exempel vid inrättandet av eller revideringar av välfärdssystem. Delegationen har under tre års tid lämnat remissvar och varit remissinstans för elva skrivelser och utredningar som rör välfärdssystemen.

I september 2006 lanserades delegationens webbplats www.rattochriktigt.se. Antalet besökare har sedan tillblivelsen stadigt ökat och webbplatsen har under våren 2008 haft i genomsnitt mellan 3 000 och 4 000 besökare varje vecka. Webbplatsen vänder sig huvudsakligen till handläggare inom Regeringskansliet, myndigheter och organisationer som arbetar med felaktiga utbetalningar samt till media.

Elva nyhetsbrev om delegationens arbete har gått ut till delegater, arbetsgruppsmedlemmar och andra prenumeranter. Delegationen har kontinuerligt haft en omvärldsbevakning kring ämnet felaktiga utbetalningar och bidragsbrott.

³³ De parter som deltagit är LO, TCO, SACO, Svenskt Näringsliv, Arbetsgivarverket, Företagarna och Sveriges Kommuner och Landsting.

1.4 Förutsättningar för arbetet

Definition av felaktiga utbetalningar

Centrala begrepp för delegationens arbete har varit felaktiga utbetalningar och välfärdssystem. Begreppet *felaktiga utbetalningar* har av delegationen definierats på följande sätt. En betalning är felaktig om den beslutats och betalats ut på felaktiga grunder. De felaktiga utbetalningarna har delats in enligt följande:

- *Avsiktligt fel* – fel orsakat av medveten handling i avsikt att tillskansa sig obehörig ersättning. Avsiktligt fel används i stället för misstänkt brott, då det senare har en direkt koppling till polisanmälan. Ett fel kan således bedömas vara ett avsiktligt fel utan att fullständig grund för polisanmälan föreligger.
- *Oavsiktligt fel* – fel orsakat av stress, tidsbrist, missförstånd, okunskap, skrivfel, räknfel eller slarv som ger ett felaktigt eller bristfälligt underlag.
- *Systemproblem* – problem som orsakas av regel- och stödsystemens utformning och som gör det svårt att definiera om en utbetalning är riktig eller felaktig.

Felen kan begås av såväl de sökande som handläggare vid myndigheter eller organisationer. För avsiktliga fel som begås av handläggare brukar begreppet interna oegentligheter användas. Interna oegentligheter upptäcks relativt sällan men polisanmäls i princip alltid.

Välfärdssystemens omfattning

Delegationen har för sitt arbete preciserat välfärdssystemen. Samtliga ersättningar, bidrag, pensioner och lån som avser enskilda personer och som beslutas av delegationens myndigheter och organisationer har omfattats av arbetet. Till välfärdssystemen har även hänförts ekonomiskt stöd som ges till arbetsgivare men som avser enskilda personer, såsom lönebidrag och anställningsstöd. Detta gäller såväl bidrag som krediteringar på skattekonto. Även ersättningar till vårdgivare, såsom tandvårdsersättning, har ansetts ingå i välfärdssystemen. Därutöver har ersättningar och bidrag som beslutas av Socialstyrelsen, länsstyrelse, Statens specialpedagogiska

institut och Sametinget ingått i arbetet. I tabell 1.1 redovisas utbetalda ersättningar från dessa välfärdssystem 2005–2007.

Av tabell 1.1 framgår att de identifierade välfärdssystemen omfattade 54 olika bidrag, ersättningar och lån under 2007. Cirka 510 miljarder kronor betalades ut från systemen samma år. Detta motsvarade 17 procent av BNP. Det finns en del ytterligare välfärdssystem som ligger dolda under anslag vars ändamål i huvudsak är något annat än ersättningar från välfärdssystem. Under 2008 märks främst tillkomsten av nystartsjobb och jämställdhetsbonus som nya välfärdssystem finansierade från statsbudgeten. Dessutom har ett kommunalt vårdnadsbidrag införts.

Som regel bygger delegationens arbete på djupstudier av 16 välfärdssystem, vilka är markerade med kursiv stil i tabellen. Med några undantag är det i huvudsak de volymmässigt största välfärdssystemen i respektive utgiftsområde eller motsvarande som har studerats.

Tabell 1.1 Utbetalad ersättning från välfärdssystemen 2005–2007

| Utgiftsområde m.m. | Välfärdssystem | Mnkr 2005 | Mnkr 2006 | Mnkr 2007 | Beslutande myndighet |
|---|--|---------------|---------------|---------------|-------------------------|
| Försvar samt beredskap mot sårbarhet | Dagpenning | 3 | 3 | 3 | FK |
| | Familjebidrag | 37 | 28 | 28 | FK |
| Invandrare och flyktingar | <i>Ersättning till asylsökande</i> | <i>684</i> | <i>649</i> | <i>677</i> | MIV |
| | Återvandringsbidrag | 0,2 | 0,4 | 0,3 | MIV |
| | Anhörigresor | 0,7 | 0,4 | 1,2 | MIV |
| Hälsovård, sjukvård och social omsorg | <i>Tandvårdersättning</i> | <i>2 426</i> | <i>2 999</i> | <i>3 259</i> | FK |
| | Ersättning till smittbärare | 9 | 7 | 6 | SoS |
| | Statsbidrag till särskilt utbildningsstöd | 171 | 169 | 173 | SoS |
| | Bilstöd till handikappade | 347 | 257 | 245 | FK |
| | <i>Assistansersättning</i> | <i>11 348</i> | <i>12 882</i> | <i>14 675</i> | FK |
| Ekonomisk trygghet vid sjukdom och handikapp | Närståendepenning | 79 | 81 | 79 | FK |
| | Rehabiliteringspenning | 2 344 | 1 889 | 1 639 | FK |
| | <i>Sjukpenning</i> | <i>35 868</i> | <i>34 010</i> | <i>29 228</i> | FK |
| | <i>Sjuk- och aktivitetsersättningar</i> | <i>69 653</i> | <i>70 178</i> | <i>68 360</i> | FK |
| | <i>Bostadstillägg till personer med sjuk- och aktivitetsersättningar</i> | <i>3 837</i> | <i>3 962</i> | <i>4 096</i> | FK |
| | Handikappersättningar | 1 173 | 1 171 | 1 174 | FK |
| | Arbetskadelivränta | 6 226 | 5 465 | 5 810 | FK |
| | Ersättning för kroppsskador | 58 | 57 | 53 | FK |
| | | | | | |
| Ekonomisk trygghet vid ålderdom | Ålderspensionssystemet | 176 352 | 183 590 | 192 819 | FK |
| | Garantipension till ålderspension | 22 449 | 21 339 | 20 371 | FK |
| | Efterlevandepensioner till vuxna | 15 856 | 15 813 | 15 702 | FK |
| | <i>Bostadstillägg till pensionärer</i> | <i>7 333</i> | <i>7 448</i> | <i>7 263</i> | FK |
| | Äldreförsörjningsstöd | 483 | 419 | 402 | FK |

| Utgiftsområde m.m. | Välfärdssystem | Mnkr 2005 | Mnkr 2006 | Mnkr 2007 | Beslutande myndighet |
|---|--|-------------------------|--------------|--------------|-------------------------|
| Ekonomisk trygghet för familjer och barn | Allmänna barnbidrag | 21 458 | 23 611 | 23 516 | FK |
| | Föräldrapenning | 19 552 | 20 893 | 22 684 | FK |
| | Tillfällig föräldrapenning | 4 136 | 4 734 | 4 484 | FK |
| | Havandeskapspenning | 439 | 467 | 494 | FK |
| | Underhållsstöd (nettoutgifter) | 1 935 | 2 222 | 2 123 | FK |
| | Bidrag till kostnader för internationella adoptioner | 39 | 35 | 28 | FK |
| | Barnpension och efterlevandestöd för barn | 1 048 | 1 027 | 1 009 | FK |
| | Vårdbidrag för funktionshindrade barn | 2 541 | 2 625 | 2 637 | FK |
| Arbetsmarknad | Hemutrustningslån | 52 | 127 | 10 | CSN |
| | Aktivitetsstöd | 12 598 | 13 473 | 7 369 | FK |
| | Arbetslöshetsersättning | 34 243 | 30 158 | 23 073 | A-kassor |
| | Lönebidrag | 6 661 | 7 363 | 7 634 | AF |
| | Bidrag till Samhall AB | 4 245 | 4 186 | 4 148 | AF |
| | Trygghets- och utvecklingsanställningar | 0 | 101 | 849 | AF |
| | Bidrag till lönegarantiersättning | 888 | 690 | 593 | Länsstyrelsen |
| | Arbetsmarknad (kredit skattekonto) | <i>Anställningsstöd</i> | 3 153 | 4 814 | 5 980 |
| | Stöd till utbildningsvikariat | 0 | 140 | 140 | AF |
| | Stöd till skyddat arbete hos offentlig arbetsg. | 738 | 739 | 732 | AF |

| Utgiftsområde m.m. | Välfärdssystem | Mnkr 2005 | Mnkr 2006 | Mnkr 2007 | Beslutande myndighet |
|---|--|----------------|----------------|----------------|-------------------------|
| Studiestöd | Studiehjälp m.m. | 3 304 | 3 664 | 3 912 | CSN |
| | Studiebidrag | 9 187 | 9 876 | 10 320 | CSN |
| | Studielån (nyutlåning) | 10 946 | 10 515 | 10 524 | CSN |
| | Rekryteringsbidrag | 436 | 1 422 | 167 | CSN |
| | Särskilda insatser för döva och hörselskadade elever och elever vid Rh-anpassad utb. | 36 | 39 | 42 | CSN |
| | Bidrag till kostnader vid viss föräldrautb. i teckenspråk | 0,8 | 0,7 | 0,7 | SIT |
| | Bidrag till LO i Sverige | 43 | 43 | 43 | CSN |
| | Bidrag till TCO | 8 | 8 | 8 | CSN |
| | Bidrag vid korttidsstudier – Sametinget | 0 | 0,5 | 0,4 | Sametinget |
| | Bidrag vid korttidsstudier – Socialstyrelsen | 12 | 13 | 12 | SoS |
| Bostadsförsörjning | <i>Bostadsbidrag</i> | 3 605 | 3 598 | 3 377 | FK |
| Kommunala bidrag | <i>Ekonomiskt bistånd (socialbidrag)</i> | 8 062 | 7 832 | 7 518 | Socialtjänst |
| | Introduktionsersättning till flyktingar | 522 | 887 | 1 340 | Socialtjänst |
| S:a välfärdssystem totalt | | 506 625 | 517 720 | 510 831 | |
| Summa för de 16 utvalda systemen | | 245 227 | 247 606 | 232 644 | |

Försäkringskassan (FK), Migrationsverket (MIV), Socialstyrelsen (SoS), Centrala studiestödsnämnden (CSN), Arbetsförmedlingen (AF), Specialpedagogiska institutet (SIT).

Statlig ålderspensionsavgift är inräknad i de ersättningar där sådan finns.

Ålderspensionssystemet vid sidan av statsbudgeten inkluderar pensionsrätt för barnår.

2 Förändringsbehov

Delegationen har lagt ned ett stort arbete på att kartlägga området felaktiga utbetalningar, vilket utförligt har redovisats i kapitel 1. Kartläggningen har i huvudsak bestått av fyra delar, orsaksstudier, omfattningsstudier, attitydstudier samt studier av kontrollverksamheten. Denna kartläggning har lagt en god grund för bedömning av vilka åtgärder som behöver vidtas. I det följande redovisas de förändringsbehov som har identifierats.

2.1 Välfärdssystemen är inte utformade för att underlätta kontroll och hindra felaktiga utbetalningar

Resultatet av delegationens orsaksstudier

Delegationens orsaksstudier har gett en bred och ny bild av de problem som finns med felaktiga utbetalningar och av de åtgärder som kan tänkas vidtas.¹ Den använda metoden, med ett heldagsseminarium per välfärdssystem där personer från lokal nivå med omfattande och praktisk erfarenhet av respektive välfärdssystem deltog, var mycket framgångsrik. Resultatet av seminarierna visade att de 16 studerade välfärdssystemen har påfallande stora likheter både mellan system och mellan myndigheter, arbetslöshetskassor och kommuner när det gäller orsaker till felaktiga utbetalningar och tänkbara åtgärder. En övergripande slutsats av orsaksstudierna är att välfärdssystemen inte är utformade för att underlätta kontroll och hindra felaktiga utbetalningar. Välfärdssystemen är till sin utformning individ- eller hushållsbaserade och anpassade efter i stort sett alla tänkbara situationer en enskild individ eller ett

¹ Varför blir det fel? Orsaker till felaktiga utbetalningar från trygghetssystemen, Delegationen mot felaktiga utbetalningar, rapport 5.

hushåll kan befinna sig i. Alltför liten vikt har lagts vid att säkerställa att dessa situationer även är möjliga att kvalitetssäkra så att rätt ersättning utgår till rätt person. Tydliga exempel på detta är kontrollproblem avseende de helt grundläggande kriterierna, bosättning, inkomst och förmåga. En annan viktig slutsats är att välfärdssystemen är kopplade till varandra. Regeländringar i ett system kan få stora konsekvenser för andra system. Åtgärder bör därför vidtas samlat för att få största möjliga effekt och säkerställa både en hög servicenivå och en korrekt utbetalning. På en övergripande nivå sammanfattades orsaksstudierna i följande punkter.

- Det är angeläget att välfärdssystemen ses som ett sammanhållet system, med korsvisa beroendeförhållanden. När välfärdssystemen ses som en helhet finns möjlighet att överväga avskaffande av vissa delsystem och tillgodose behoven genom andra delsystem.
- Regelverken för välfärdssystemen är komplicerade och svåröverskådliga och behöver förtydligas och förenklas för att bli effektiva. Centrala begrepp och villkor som ligger till grund för olika ersättningar och förmåner behöver få ett mer likformigt innehåll.
- Andra regelverk, lagar och förordningar som påverkar möjligheterna att säkerställa rätt ersättning från välfärdssystemen behöver ses över, så att de inte onödigtvis försvårar handläggning och kontroll. Detta gäller främst bestämmelser som hindrar informationsutbyten mellan myndigheter, arbetslöshetskassor och kommuner.
- Myndigheter och organisationer behöver gemensamt utveckla informationssystem och kontrollstrategier men också samverkansformer samt utbyta erfarenheter.
- Samtliga utbetalande myndigheter, arbetslöshetskassor och kommuner behöver se över sina handlägningsrutiner, internutbildningar och stödsystem samt intern och extern information. Kontroller och efterkontroller behöver ges högre prioritet. Det finns en stor potential för korrekta utbetalningar med bättre handläggarstöd men för det krävs investeringar i modern informationsteknologi.

Förutsättningarna för inkomstkontroll behöver förbättras

Efter orsaksstudierna har delegationen trängt djupare ned i frågorna om förutsättningarna för kontroll. Generellt kan sägas att det i dag föreligger stora hinder för en effektiv kontrollverksamhet och att de förutsättningar som finns att säkerställa att rätt ersättning utgår från början är dåliga.

Skatteverket har varit en förebild i mycket av delegationens arbete, det gäller Skatteverkets arbete med riskhantering och dess kartläggning av skattefelets omfattning samt Skatteverkets arbete med information och att skapa förtroende för myndighetens verksamhet. Skatteverkets förutsättningar för kontroller samt vilka sanktionsmöjligheter som finns i skattesystemet har jämförts med välfärdssystemens kontroller och sanktionsmöjligheter.

Det finns en skillnad i synen på skattekontroll respektive kontroll av välfärdssystemen. Alla arbetsgivare, kreditinstitut, pensionsutbetalare m.fl. är skyldiga att lämna kontrolluppgifter på löneinkomster m.m., från 100 kronor och uppåt till Skatteverket. När förmögenhetsbeskattningen fanns var alla banker och finansinstitut skyldiga att lämna kontrolluppgifter på tillgångar och skulder. Kontrolluppgifterna innehåller detaljerade uppgifter om personernas inkomster m.m., vilket närmare framgår i avsnitt 5.1.1. Skatteverket har inkomstregister och hade tidigare även ett förmögenhetsregister. Det underlättar för medborgaren att arbetsgivare m.fl. skickar in kontrolluppgifter för deras räkning samtidigt som det blir enklare och säkrare för Skatteverket att fastställa rätt skatt. Att låta var och en själv redovisa sina inkomster till Skatteverket skulle anses ineffektiv och osäkert såväl för medborgaren som för Skatteverket.

När det gäller utbetalningar från välfärdssystemen är synen på kontroller och vikten av att säkerställa att det blir rätt en annan. I stor utsträckning baserar sig ersättningarna på de uppgifter den sökande lämnar, detta gäller såväl inkomst som boende och förmögenhet. Avseende inkomst är myndigheter, arbetslöshetskassor och kommuner hänvisade till taxeringsbeskeden, där ett sammanlagt belopp om inkomst av tjänst framgår. De har inte tillgång till kontrolluppgifterna och saknar därmed en mängd viktig information som t.ex. hur mycket av inkomsten som är lön och vem som varit arbetsgivare. Taxeringsbeskeden är dessutom tillgängliga först i juni månad året efter inkomståret. För den sökande gäller det att sätta sig in de olika bestämmelser som finns kring inkomst sam-

tidigt som kunskap behövs om vilka olika ersättningar som får kombineras med varandra och hur de får kombineras. Handläggarna får lägga ned mycket tid på att rätta uppgifter från de sökande, samtidigt som det för den sökande är osäkert om uppgifterna blivit rätt.

Möjligheter att enkelt kontrollera uppgifter om förmögenhet måste finnas

I och med att förmögenhetsbeskattningen har upphört kommer kontrolluppgiftsskyldigheten om tillgångar och skulder att tas bort och något förmögenhetsregister för kontroll finns inte att tillgå. Bedömningen kommer i stället att helt och hållet basera sig på de uppgifter den sökande själv lämnar. Detta skapar svårigheter för den sökande, som själv i större utsträckning måste förstå vad som ska redovisas, och för myndigheterna som ska bedöma underlaget. Den tidigare ordningen var dock inte heller tillfredsställande då de utbetalande myndigheterna inte fick ta del av kontrolluppgifterna utan bara fick ta del av förmögenhet enligt taxeringsbeskeden, vilket innebar nettoförmögenheter över 1,5 miljoner kronor. När det gäller ekonomiskt bistånd från kommunerna ska hänsyn tas till samtliga tillgångar och skulder. När det gäller bostadsbidrag och bostadstillägg till pensionärer från Försäkringskassan ska hänsyn tas till nettoförmögenheter som överstiger 100 000 kronor. Redan tidigare fick således myndigheterna i stor utsträckning förlita sig på uppgifter från den sökande. Vid handläggning av förmögenhetsbaserade ersättningar behövs tillgång till uppgifter om samtliga tillgångar och skulder samt att dessa uppgifter är möjliga att enkelt kontrollera. Saknas förutsättningar för kontroll finns skäl att överväga om ersättningarna ska vara förmögenhetsbaserade.

Folkbokföringens kontrollmöjligheter behöver förbättras

En korrekt folkbokföring är av största vikt för flertalet välfärdsystem. Samtidigt är kontrollmöjligheterna för Skatteverkets folkbokföringsverksamhet begränsade. Det är tydligt att folkbokföringen inte tillmätts samma vikt som beskattningen. Skatteverkets folkbokföring har exempelvis inte automatisk tillgång till Skatteverkets taxeringsuppgifter, trots att dessa är av stor vikt för folk-

bokföringen. Vidare är folkbokföringens kontrollmöjligheter av bosättning mer begränsade än Försäkringskassans kontrollmöjligheter. Försäkringskassan har nämligen rätt att besöka den försäkrade, för att på så sätt bedöma rätten till ersättning. Någon sådan rätt har inte folkbokföringen.

Ett enklare sanktionssystem behöver införas

När det gäller sanktioner inom välfärdssystemen regleras detta främst i bidragsbrottslagen samt i olika bestämmelser om återkrav. Införandet av bidragsbrottslagen har inneburit att området har blivit tydliggjort och att bidragsbrott prioriteras högre av såväl utbetalande myndigheter, arbetslöshetskassor och kommuner som av polis och åklagare. En betydligt större samverkan sker i dessa frågor samtidigt som antalet polisanmälningar fortsätter att öka. Fortfarande finns det dock problem som behöver hanteras. Det gäller anmälningar av misstänkta brott där det rör sig om låga belopp, som är mycket kostsamma att hantera via polisanmälningar och utredningar av rättsväsendet. Det gäller också sådana felaktiga utbetalningar som grundar sig på felaktiga uppgifter från den sökande men där det är svårt att påvisa uppsåt. Problemen visar sig bl.a. i att andelen lagföringar har minskat, även om antalet har ökat. Åtgärder behöver vidtas för att avlasta rättsväsendet samtidigt som en sanktion bör utgå när den sökande lämnar in oriktiga uppgifter eller underlåter att lämna riktiga uppgifter.

Den syn som råder på kontrollmöjligheter inom välfärdssystemen skapar problem för alla inblandade parter och ett läckage av skattepengar som inte kan anses acceptabelt. Då regelverken är komplicerade, inte minst avseende hur olika välfärdssystem ska samordnas, är det svårt för såväl handläggaren som den sökande att veta att de uppgifter som lämnas är rätt. För den som avsiktligt vill lämna oriktiga uppgifter eller underlåta att lämna riktiga uppgifter är möjligheterna stora. För handläggare finns det risk för misstag och slarvfel. Genom ändrade rutiner och förutsättningar för kontroll samt ett enklare sanktionssystem kan hanteringen av ansökningar bli enklare, effektivare och mer rättssäker samtidigt som förtroendet för välfärdssystemen, inklusive myndigheter, arbetslöshetskassor och kommuner som handlägger dessa, kan höjas. Delegationen redovisar förslag till åtgärder på dessa områden i kapitel 5.

2.2 Underlagen för bedömning av omfattningen av felaktiga utbetalningar behöver förbättras

Den bedömda omfattningen i november 2007

Delegationen har lagt ned ett stort arbete på att kartlägga och bedöma omfattningen av felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. Delegationen redovisade i november 2007 en helhetsbedömning av omfattningen.² Bedömningen av omfattningen baserades på tre olika delstudier.

Omfattningen av felaktiga utbetalningar för 16 djupstuderade välfärdssystem

Den första delstudien utgjordes av bedömningar av omfattningen av de felaktiga utbetalningarna för vart och ett av de 16 djupstuderade välfärdssystemen. Bedömningarna gjordes av experter på respektive välfärdssystem från Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen, CSN, Migrationsverket, fem arbetslöshetskassor samt arbetslöshetskassornas samorganisation och nio kommuner. All tillgänglig information på området strukturerades och sammanställdes per välfärdssystem och analyserades av dessa experter i seminarieform. Den använda metoden gjorde det möjligt att redovisa en samlad kvantifierad bedömning där hänsyn tas till osäkerheter och till de olika professionella bedömningar som kan föreligga. Resultatet av denna delstudie var en sammanvägd bedömning av de felaktiga utbetalningarna, för vart och ett av välfärdssystemen, redovisad i procent av de totala utbetalningarna respektive i miljoner kronor. Osäkerheten i bedömningen illustreras av ett redovisat osäkerhetsintervall. Totalt utbetalades ca 245 miljarder kronor från de 16 välfärdssystemen 2005 respektive 2006. När omfattningsexperternas bedömningar summeras erhålls ett genomsnittligt värde på 6–7 procent, vilket motsvarade 15–17 miljarder kronor avseende 2005. Osäkerhetsintervallet är stort och uppgår till mellan 3 och 10 procent, vilket motsvarar 8–26 miljarder kronor.

² Vad kostar felen? Omfattning av felaktiga utbetalningar från trygghetssystemen, Delegationen mot felaktiga utbetalningar, rapport 7.

Omfattningen av felaktiga utbetalningar till följd av svartarbete

Den andra delstudien utgjordes av en studie genomförd av Skatteverket och Brottsförebyggande rådet, som på delegationens uppdrag undersökte omfattningen av svartarbete samtidigt med uttag av arbetslöshetsersättning. Ett resultat av undersökningen var att de felaktiga utbetalningarna av arbetslöshetsersättning till följd av svartarbete bedömdes vara i storleksordningen 1–1,5 miljarder kronor årligen, vilket motsvarade mellan 4 och 6 procent av den totalt utbetalda ersättningen 2006.

Omfattningen av felaktiga utbetalningar inom ytterligare 30 välfärdssystem

Den tredje delstudien utgjordes av en översiktlig studie av riskerna för fel inom ytterligare 30 välfärdssystem. Denna studie hade stora likheter med de orsaksstudier delegationen tidigare hade genomfört avseende frågeställningar och struktur. Även frågor om felens omfattning berördes i denna studie. Dessa välfärdssystem analyserades dock inte lika ingående som de 16 välfärdssystemen. Denna delstudie visade att det förekommer felaktiga utbetalningar från flertalet av de 30 välfärdssystemen samt att riskerna för fel är så pass stora att det kan röra sig om betydande belopp. För att få en heltäckande bild av omfattningen av felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen gjordes vissa grova antaganden om andelen felaktiga utbetalningar. Ålderspensionssystemet och barnbidrag är omfattande välfärdssystem med förmodade låga andelar felaktiga utbetalningar. Ett försiktigt antagande gjordes att i vart fall 1 promille betalas ut på felaktiga grunder, vilket motsvarar 0,2 miljarder kronor. För de övriga 28 studerade välfärdssystemen gjordes ett grovt men försiktigt antagande att de felaktiga utbetalningarna i genomsnitt uppgår till 3 procent, vilket motsvarade felaktiga utbetalningar i storleksordningen 1,9 miljarder kronor från dessa system 2005.

Summeras de olika delstudierna rör det sig om 18–20 miljarder kronor i felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen, vilket motsvarar ca 4 procent av de totala utbetalningarna. Hälften av felen bedömdes bero på oavsiktliga fel från de sökande eller handläggarna och hälften på avsiktliga fel (bidragsbrott) från de sökande. Bedömningen ligger på samma nivå om studier i andra

länder. I Storbritannien, Kanada, Irland, Nya Zeeland och USA varierar de totala felaktiga utbetalningarna mellan 2–5 procent.

Senare omfattningsstudier

Försäkringskassans bedömning i februari 2008

Försäkringskassan lämnade i februari 2008 en redovisning till regeringen om bl.a. den bedömda omfattningen av felaktiga utbetalningar och brott mot socialförsäkringen.³ Redovisningen var en uppföljning av en redovisning som lämnats den 31 augusti 2007. Försäkringskassan baserar sin bedömning av omfattningen på kontroller av ett antal slumpmässigt utvalda utbetalningar. Något försök att precisera den totala omfattningen av felaktiga utbetalningar inom socialförsäkringen görs inte. Mörkertal och andra osäkra faktorer ingår inte i bedömningen. Med dessa reservationer bedömer Försäkringskassan att de felaktiga utbetalningarna ligger i intervallet 1,1–2,6 miljarder kronor och de misstänkta brotten mot socialförsäkringen i intervallet 0,3–0,9 miljarder kronor. Det är i huvudsak ärenden som slumpats ut för kontroll under perioden juli 2006–juni 2007 som ligger till grund för bedömningen.

Det finns skäl att närmare studera skillnaderna mellan resultatet av Försäkringskassans slumpmässiga kontroll respektive delegationens omfattningsstudier. En väsentlig fråga att analysera är vilka kontroller som görs eller inte görs i de slumpmässigt utvalda ärendena.

De kontroller som genomförs inom ramen för den slumpmässiga kontrollen av misstänkt brott (Qben II) är i huvudsak skrivbordskontroller och täcker flera väsentliga riskområden. Långt ifrån alla väsentliga orsaker till felaktiga utbetalningar täcks dock in. När det gäller *sjukpenning* och *sjukersättning* kontrolleras exempelvis inte om de uppgifter arbetsgivaren lämnar är korrekta, om det finns fler arbetsgivare som Försäkringskassan inte känner till, om arbetet sker i eget företag utan att lön utgår, om arbetsförmågan är förbättrad, om läkarintygen är bristfälliga, om svartarbete utförs, om det finns bisysslor och uppdrag som Försäkringskassan inte känner till. När det gäller om ersättningar från andra välfärdssystem utgår samtidigt är det bara arbetslöshets-

³ Felaktiga utbetalningar och brott mot socialförsäkringen – omfattning, risker och information, Försäkringskassan, 2008-02-15, dnr 40113-2007.

ersättning som kontrolleras. När det gäller *bostadsbidrag*, *underhållsstöd* och *bostadstillägg till pensionärer* kontrolleras inte om folkbokföringen är felaktig, om förmögenhetsuppgifterna är felaktiga, om det finns utländska bankmedel, om ersättning utgår från andra välfärdssystem eller om det finns svarta inkomster. När det gäller *tandvårdsersättning* kontrolleras inte om vårdgivaren enbart utfört nödvändig vård, om patienten var berättigad ersättning, om patienten var patient hos aktuell vårdgivare, om tandläkaren var certifierad/behörig att utföra vården. När det gäller *assistansersättning* kontrolleras inte om tidsredovisningen och räkningen motsvarar faktiska assistansinsatser eller om hjälpbehovet motsvarar beviljade assistanstimmar. När det gäller *föräldrapenning* kontrolleras inte inkomst eller om föräldern vårdar barnet. Vissa av dessa kontroller är svåra att hantera inom ramen för den slumpmässiga kontrollen. Kontroller av t.ex. tidsredovisningar vid begäran om assistansersättning är komplicerade eftersom den som begär ersättning inte är den som upprättat tidsredovisningen, dvs. anordnaren, utan den assistansberättigade och Försäkringskassan har inte någon relation till assistansanordnaren. Det bör även framhållas att förhållanden som svartarbete inte kan fångas i några skrivbordskontroller. Poängteras bör slutligen att Försäkringskassan är den enda av delegationens utbetalande myndigheter som har utvecklat ett kontrollinstrument för slumpmässiga kontroller och bedömning av de felaktiga utbetalningarnas omfattning.

I delegationens omfattningsstudier har experterna haft i uppgift att göra en skattning av den totala omfattningen av felaktiga utbetalningar, inklusive det mörkertal som finns på området. Alla väsentliga felkällor skulle beaktas. Detta innebär att skattningarna i omfattningsrapporten av naturliga skäl genomgående ligger högre än Försäkringskassans skattningar och även högre än vad som framkommit i övriga utbetalande myndigheters, arbetslöshetskassors och kommuners egna omfattningsstudier.

IFAU:s studie av anvisningar till ledig plats

IFAU har genomfört två studier på uppdrag av delegationen. Den första behandlade överutnyttjande i tillfällig föräldrapenning för vård av barn.⁴ Resultatet av denna rapport utgjorde ett av underlagen för omfattningsstudierna av tillfällig föräldrapenning. Den

⁴ Överutnyttjande i tillfällig föräldrapenning för vård av barn, IFAU, rapport 2006:9.

andra studien behandlade arbetsförmedlingens anvisningar av lediga platser.⁵ Denna studie presenterades i mars 2008 och förelåg således inte när omfattningsstudierna genomfördes. I denna studie undersöktes hur många arbetssökande som söker anvisade platser och om ansökningarna är seriösa. Studien visade att av dem som enligt Arbetsförmedlingens register har uppgivit att de har sökt det anvisade jobbet uppger arbetsgivaren att 25 procent ändå inte sökt jobbet. Studien omfattar inte någon skattning av i vilken grad detta förhållande påverkar omfattningen av felaktiga utbetalningar av arbetslöshetsersättning. Däremot kan konstateras att om den arbetssökande inte söker ett lämpligt arbete eller ett arbetsmarknadspolitiskt program som arbetsförmedlingen anvisat, är Arbetsförmedlingen skyldig att underrätta arbetslöshetskassan om detta. Arbetslöshetskassan prövar och beslutar sedan om rätten till ersättning. Har den arbetssökande inte mycket starka skäl till varför denne inte sökt eller tackat nej till ett arbetserbjudande, kan arbetslöshetskassan besluta om nedsättning (minskning) av ersättningen eller att ersättningsrätten upphör. Det är troligt att ett ökat antal underrättelser skulle leda till ett ökat antal nedsättningar eller indragningar av arbetslöshetsersättning. IFAU:s studie tyder på att riskerna för felaktiga utbetalningar av arbetslöshetsersättning, till följd av att anvisade arbeten inte söks, är större än vad som var känt när delegationens omfattningsstudier genomfördes.

I omfattningsrapporten konstateras att jämfört med de studier av felaktiga utbetalningar som genomförts av RRV, IFAU, Skatteverket och Brå, dvs. i detta sammanhang från välfärdssystemen fristående myndigheter med en utvärderande och analyserande roll, ligger omfattningsexperternas sammanvägda bedömningar genomgående lägre.

Delegationens bedömning av omfattningen

Delegationen står fast vid den bedömning av omfattningen som redovisades i omfattningsrapporten. Det finns ingen mer heltäckande studie av omfattningen av felaktiga utbetalningar som rör i princip samtliga välfärdssystem och där en totalbedömning görs av omfattningen. De osäkerheter som finns i bedömningen är redovisade och även om det lägsta intervallet skulle tas som utgångspunkt torde det vara tillräckligt för att motivera väsentliga åtgärder.

⁵ Hur fungerar arbetsförmedlingens anvisningar av lediga platser? IFAU, rapport 2008:5.

Delegationen anser dock att utbetalande myndigheter, arbetslöshetskassor och kommuner kontinuerligt måste arbeta med att ta fram underlag för omfattningsbedömningar. Statistiken om felaktiga utbetalningar är bristfällig och behöver få en enhetlig utformning för samtliga välfärdssystem, indikatorer som visar utvecklingen av den totala omfattningen behöver tas fram och fler heltäckande omfattningsstudier behöver göras per välfärdssystem. Delegationen lämnar förslag till åtgärder på dessa områden i kapitel 3.

2.3 Det finns en alltför hög acceptans för bidragsfusk

Ytterligare ett område där delegationen har genomfört noggranna studier är avseende vilka attityder och värderingar till bidragsfusk som finns i samhället.⁶ Delegationen har valt att närmare studera

- attityder, eftersom dessa i högre grad än kontroll styr människor,
- acceptansen för bidragsfusk, eftersom en hög acceptans för fusk ökar sannolikheten att fuska, samt
- förtroendet för institutionerna och välfärdssystemen, eftersom förtroendet påverkar viljan att göra rätt.

Studierna visar att svenska folket är kraftfullt emot fusk, 95 procent tycker inte att det är rätt att bidragsfuska. Speciellt allvarligt ser man på ”kombinationsfusk”, t.ex. att arbeta svart samtidigt som man har sjukersättning. Samtidigt tror allmänheten att fusk är omfattande och att ”alla andra gör det”. Tre av fyra anser att fusk med bidrag är mycket eller ganska omfattande. Även om nästan alla fördömer bidragsfusk, finns det tendenser till att många rör sig i en gråzon och överutnyttjar välfärdssystemen. Till exempel tycker en tredjedel av medborgarna att det inte är så allvarligt att ta ut en extra sjukdag fastän man inte är sjuk. Tre av tio skulle också behålla bidrag som de visste var felaktiga. Vid de djupintervjuer och fokusgrupper som genomförts framkommer att de intervjuade inte ser sitt eget fusk som något brottsligt och använder bortför-

⁶ Vem fuskar och varför? Om attityder till bidragsfusk i Sverige, Delegationen mot felaktiga utbetalningar, rapport 6.

klaringar för att rationalisera sitt beteende. Nästan varannan svensk har en viss acceptans för bidragsfusk.

Utifrån vad som framkommit av attitydundersökningarna har delegationen särskilt pekat ut fyra områden där informationsinsatser bör sättas in.

Bilden av att omfattningen är stor måste ändras

En stor majoritet av svenska folket och handläggare vid myndigheter tror att bidragsfusket är omfattande. Om en sådan attityd får ett så starkt fäste, är risken överhängande att den utvecklas till en norm och en sanning. Hos den enskilde finns en vilja att göra rätt för sig om alla andra också gör rätt för sig. Om normen i stället blir den omvända - att alla fuskar - och denna norm dessutom får stå oemotsagd, är risken överhängande att allt fler förändrar sitt beteende till att börja bidragsfuska. Bilden av omfattningen måste därför ändras.

Acceptansen för bidragsfusk måste minskas

En relativt hög andel av befolkningen, närmare var fjärde person, har en acceptans för bidragsfusk. Denna andel måste minskas. En omständighet som försvårar åtgärder är att acceptansen för bidragsfusk är spridd och oberoende av en persons ålder, kön, bostadsort, inkomst med mera.

Fusk måste uppfattas som brott

De allra flesta gör rätt, men det finns en tendens till att många rör sig i en gråzon och använder välfärdssystemen felaktigt. Fusket ses inte som brott eftersom det oftast sker i en liten omfattning och med små summor. Bortförklaringar används för att rättfärdiga beteendet. Attityden att fusk inte är något brottsligt måste brytas, eftersom även ett litet fuskande totalt sett får stora samhälls-ekonomiska konsekvenser.

Förtroendet för myndigheter och organisationer måste höjas

Förtroendet för myndigheter och organisationer i Sverige är lågt och tenderar att bli allt lägre. Ett försämrat förtroendet för myndigheterna och deras verksamhet minskar viljan hos den enskilde att göra rätt. Därför är det av högsta vikt att förtroendet förbättras.

Kommunikation kan aldrig som ensam åtgärd minska bidragsbrottsligheten. Men i samspel med andra åtgärder, som lagstiftning och kontroll, kan kommunikationsinsatser betydligt förstärka effekten. Delegationen lämnar därför i kapitel 3 samt i *bilaga 2* förslag till en kommunikationsstrategi som kan leda till en påverkan av attityder som har med omfattning, acceptans, kunskap och förtroende att göra.

2.4 Kontrollarbetet måste effektiviseras

Det fjärde och avslutande kartlägningsområdet i delegationens arbete har varit kontrollarbetet hos Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen, CSN och Migrationsverket samt hos arbetslöshetskassor och kommuner. I kontrollrapporten redovisas vilka kontroller som görs i dag och vilka som planeras framöver, hur kontrollorganisationerna är utformade och vilka riktlinjer som styr kontrollverksamheten.⁷ I förhållande till omfattningen av de felaktiga utbetalningarna bedöms de planerade kontrollinsatserna inte vara tillräckliga.

Många av de orsaker till felaktiga utbetalningar som identifierats i delegationens arbete och som bedöms orsaka felaktiga utbetalningar i väsentlig omfattning kommer troligen att kvarstå efter genomförande av de planerade åtgärderna. Det handlar framför allt om fel som beror på

- felaktiga uppgifter om inkomst,
- felaktiga uppgifter om arbete och arbetstid,
- svartarbete,
- felaktiga uppgifter om boende,
- felaktiga uppgifter om förmögenhet,
- felaktig förmågebedömning, samt
- slarv eller bristande kunskap hos allmänhet och handläggare.

⁷ Hur tryggar vi trygghetssystemen? Delegationen mot felaktiga utbetalningar, rapport 9.

När det gäller inkomster, arbete/arbetstid, boende och förmögenhet är sådana förhållanden möjliga att kontrollera i större utsträckning än vad som görs i dag, men resursåtgången för att genomföra mer heltäckande kontroller skulle bli mycket hög. De utbetalande organisationerna skulle manuellt i varje ärende behöva ringa arbetsgivare och banker, besöka bostäder/bostadsområden, kontrollera med Posten etc. Även om sådana åtgärder vidtogs i varje enskilt fall skulle handläggaren inte vara helt säker på det inte fanns en annan arbetsgivare eller en annan bank som borde ha kontrollerats. Det säger sig självt att sådana kontrollkrav inte kan ställas på myndigheter, arbetslöshetskassor och kommuner i varje enskilt ärende så länge de inte har möjlighet att kontrollera uppgifterna elektroniskt. Delegationen lämnar därför i kapitel 5 förslag till regeländringar som ska skapa bättre förutsättningar för en effektiv kontroll. Samtidigt finns det en rad områden inom vilka myndigheter, arbetslöshetskassor och kommuner bör vidta åtgärder för att minska de felaktiga utbetalningarna.

- *Kompetensutveckling*: bristande kunskap hos handläggare är en återkommande felorsak, vilket innebär att det finns ett utbildningsbehov.
- *Samverkan*: lokala nätverk behöver utvecklas där samverkansfrågor, informationsutbyte m.m. kan behandlas. Beträffande underrättelser om felaktiga utbetalningar kan dessa i dag lämnas via telefon eller post. Detta är inte en långsiktigt effektiv ordning utan förutsättningar bör skapas för att lämna underrättelser på elektronisk väg.
- *IT-baserat handläggarstöd*: Det finns behov av ett utökat IT-baserat handläggarstöd för att få bättre fungerande kontroller. De förslag som har lagts i propositionen Utökat elektronsikt informationsutbyte (2007/08:160) ger nya möjligheter och ställer krav på utveckling av handläggarstöden.

För att få en effektiv kontrollverksamhet behöver effekten av kontrollåtgärderna mätas. Försäkringskassan har sedan sista kvartalet 2007 statistik på hur stora belopp som sparas genom att felaktiga utbetalningar upptäcks och stoppas. Övriga myndigheter och organisationer har inga motsvarande uppgifter. Modeller för mätning av kostnadseffektivitet behöver utvecklas och implementeras i samtliga organisationer. Delegationen lämnar förslag till åtgärder på dessa områden i kapitel 4.

2.5 Samlad bedömning

Delegationen studier av orsaker, omfattning, attityder och kontroller har varit systemnära, dvs. de har rört sig om felaktiga utbetalningar sett utifrån de enskilda välfärdssystemen och de myndigheter och organisationer som hanterar dessa. Det finns dock även andra dimensioner för samhället av felaktiga utbetalningar. Exempelvis är kombinationen av svartarbete samtidigt med arbetslöshetsersättning dubbelt skadlig för konkurrensen på den fria marknaden. Vidare torde förtroendet för hanteringen av välfärdssystemen samt uppfattningen att det finns ett omfattande bidragsfusk påverka viljan att betala skatt. Upplevd rättvisa vid användningen av välfärdssystemen torde påverka viljan att redovisa korrekta uppgifter. Genom förebyggande åtgärder och effektiva kontrollsystem som allmänheten har kännedom om, stärks legitimiteten i välfärdssystemen och detta återverkar positivt på legitimiteten för skattesystemet.

Sammanfattningsvis visar delegationens studier att förutsättningarna för kontroll av utbetalningar från välfärdssystemen behöver förbättras avsevärt, vilket bland annat ställer krav på att vissa regler och förhållanden som rör välfärdssystemen ändras (kapitel 5). Vidare visar studierna att underlagen för bedömning av omfattningen av felaktiga utbetalningar behöver förbättras. Regeringen behöver utveckla sin styrning så att nödvändiga förbättringar sker på ett samordnat, enhetligt och jämförbart sätt för samtliga välfärdssystem. Dessutom behöver särskilda kommunikationsinsatser vidtas på ett samordnat sätt för att påverka attityderna till välfärdssystemen och till bidragsbrott (kapitel 3). Slutligen behöver Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen, CSN, Migrationsverket, arbetslöshetskassorna och kommunernas socialtjänster vidta en rad åtgärder för att effektivisera kontrollarbetet (kapitel 4).

3 Regeringens styrning

3.1 Regeringens styrning 2006

Ekonomistyrningsverket (ESV) genomförde under 2006, på uppdrag av delegationen, en studie¹ av hur kontroll av utbetalningar från välfärdssystemen styrs. Studien innehöll en genomgång av regelverken för vissa välfärdssystem; mål, uppdrag och återrapporteringskrav samt responsen på regeringens styrning. Studien visade att styrningen skiljde sig åt mellan de olika myndigheterna. Försäkringskassan och CSN hade detaljerade bestämmelser om hur kontroll ska bedrivas, vilket inte Migrationsverket, Socialstyrelsen eller Arbetsmarknadsverket hade. För alla myndigheterna var det dock underförstått att kontroller skulle bedrivas. Mål i regleringsbrev beträffande kontroll, fusk och fel fanns för alla utom Migrationsverket och Socialstyrelsen. De rättsvårdande myndigheterna hade ingen direkt styrning när gällande bidragsbrott.

ESV:s studie visade att regeringens styrning av kontroll av utbetalningar från välfärdssystemen i många fall var vag eller obefintlig 2006. Trots detta bedrevs det hos samtliga berörda myndigheter ett utvecklingsarbete på området det året. ESV menade att detta tyder på att myndigheterna har en professionalism som innebär att regeringens styrning inte behöver vara precis och tydlig för att ha förutsättningar att vara lyckad.

Avseende arbetslöshetskassorna sker en indirekt styrning genom de mål och återrapporteringskrav som ges till Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen som avser effekter hos arbetslöshetskassorna. ESV menade att det inte finns något som hindrar att Socialstyrelsen ges motsvarande mål beträffande effekter hos målgruppen kommunernas socialtjänst.

¹ Kloka avvägningar? Hur kontroll av utbetalningar från trygghetssystemen styrs, ESV, 2007:19.

Vid sidan av regleringsbrevan hade regeringen tydligt markerat att området felaktiga utbetalningar var ett prioriterat område 2006.

3.2 Utvecklingen av regeringens styrning

Regeringens styrning av området felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen har utvecklats väsentligt under den tid delegationen har verkat. Regeringen har i regleringsbrevan för 2007 och 2008 eftersträvat en större enhetlighet i styrningen. År 2008 är styrningen av de olika myndigheterna bättre samordnad och en rad krav finns i alla regleringsbrev. Det gäller bl.a. riskanalys, omfattningsbedömningar, bidragsbrott och samverkan.

Risikanalys

Regeringen har genom 3 § myndighetsförordningen (2007:515), 3–6 §§ förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll samt 4 § internrevisionsförordningen (2006:1228) reglerat att myndigheter under regeringen ska göra riskanalyser i syfte att identifiera omständigheter som utgör risk för att verksamheten inte bedrivs effektivt och att myndigheten inte hushållar väl med statens medel. Med ledning av riskanalysen ska nödvändiga åtgärder vidtas för att säkerställa effektivitet och god hushållning. Analysen och åtgärderna ska följas upp och dokumenteras. Vidare ska myndighetens internrevision, utifrån en analys av verksamhetens risker, självständigt granska om ledningens interna styrning och kontroll är utformad så att myndigheten med rimlig säkerhet fullgör de krav som framgår av 3 § myndighetsförordningen.

I regleringsbrevan för 2008 har regeringen uppdragit åt Försäkringskassan att redovisa resultatet av de för 2008 genomförda riskanalyserna beträffande felaktiga utbetalningar samt redogöra för vilka åtgärder som myndigheten avser att vidta under 2008 med anledning därav. Arbetsförmedlingen och CSN har fått i uppdrag att redovisa hur myndighetens interna styrning och kontroll har utvecklats avseende felaktiga utbetalningar. I intern styrning och kontroll ingår momenten riskanalys, kontrollåtgärder, uppföljning och dokumentation.

Omfattning och orsaker

Mot bakgrund av bland annat delegationens arbete har regeringen formulerat mål och återrapporteringskrav i regleringsbrevet som rör omfattning och orsaker till felaktiga utbetalningar.

De fyra utbetalande myndigheterna Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen, CSN och Migrationsverket har samtliga som mål i regleringsbrevet avseende 2008 att felaktiga utbetalningar inte ska förekomma. Till detta mål är knutet återrapporteringskrav som i huvudsak innebär att myndigheterna ska redovisa och analysera omfattningen av, orsakerna till och utvecklingen av felaktiga utbetalningar. IAF har ett snarlikt uppdrag i regleringsbrevet 2008. För Arbetsförmedlingen och IAF finns uttryckligen angivet att redovisningarna ska innefatta en bedömning av det mörkertal som finns på området. Försäkringskassan ska redovisa en bedömning av den totala omfattningen.

Bidragsbrott

Regeringen har i regleringsbrevet för 2008 begärt återrapportering från Arbetsförmedlingen, CSN och Försäkringskassan om de insatser som myndigheterna har vidtagits med anledning av bidragsbrottslagen. Arbetsförmedlingen ska särskilt redovisa vilka insatser som vidtagits för att kvalitetssäkra myndighetens brottsanmälningar samt vilka utbildningsinsatser som gjorts. Försäkringskassan ska även redovisa de insatser som har vidtagits med anledning av den av Åklagarmyndigheten, Rikspolisstyrelsen och Försäkringskassan beslutade strategin för att bekämpa bidragsbedrägerier (den s.k. Västmanlandsmodellen). Försäkringskassan ska vidare redogöra för hur samarbetet med Åklagarmyndigheten och Rikspolisstyrelsen vidareutvecklats under 2008 och vilka resultat som har uppnåtts. Regeringen har begärt återrapportering från Åklagarmyndigheten och Rikspolisstyrelsen beträffande vilka åtgärder som vidtagits för att bekämpa brott enligt bidragsbrottslagen samt resultatet av dessa. Även samverkan med berörda myndigheter ska redovisas.

Delegationens bedömning

Regeringens styrning av området felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen har utvecklats väsentligt under den tid delegationen har verkat. År 2008 är styrningen av de olika myndigheterna bättre samordnad och en rad krav finns i alla regleringsbrev. Det gäller bl.a. riskanalys, omfattningsbedömningar, bidragsbrott och samverkan.

Delegationen anser dock att styrningen behöver utvecklas ytterligare för att regeringen ska få ett användbart underlag, jämförbarhet mellan olika välfärdssystem och påvisbara effekter.

Återrapporteringskraven i regleringsbreven lämnar stort utrymme för olika mät- och bedömningsmetoder, och redovisningen riskerar att bli ett resultat av myndigheternas ambitionsnivåer på kontrollområdet snarare än totala omfattningsbedömningar. Enligt delegationens mening är det nödvändigt att styrningen samordnas och att den inom vissa områden är enhetlig för att regeringen ska kunna få en samlad bild av utvecklingen. Detta förutsätter en precis och tydlig styrning på vissa områden, exempelvis avseende statistik. Delegationen redovisar i föreliggande avsnitt förslag till hur regeringens styrning kan utvecklas.

3.3 Riskhantering och gemensamma riskanalyser

Delegationens förslag: Ekonomistyrningsverket får i sin instruktion i uppgift att leda och samordna systemövergripande riskanalyser i syfte att identifiera väsentliga myndighetsgemensamma risker för myndigheter och organisationer. Arbetslöshetskassor och kommuner ska bjudas in till riskanalyserna.

En viktig förutsättning för att effektivt kunna minska de felaktiga utbetalningarna från välfärdssystemen är att det finns väl utvecklade metoder för riskhantering och att dessa används av myndigheter och organisationer. Delegationen har drivit två riskhanteringsprojekt. Det första projektet leddes av Skatteverket och resulterade i en vägledning för riskhantering avseende felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen och innebar att myndigheterna kan arbeta efter en gemensam modell.² Det andra projektet var en till-

² Riskhantering inom trygghetssystemen, Delegationen mot felaktiga utbetalningar, rapport 3.

lämpning av riskhanteringsmodellen på de gränssnitt som finns mellan delegationens myndigheter och organisationer. Detta projekt leddes av Ekonomistyrningsverket.³

Genom förordningsbestämmelser och uppdrag i regleringsbrev har regeringen tydligt markerat att riskanalyser och riskhantering ska prioriteras. De gemensamma insatser inom riskanalysområdet som genomförts på uppdrag av delegationen har medfört att myndigheter och organisationer har utvecklat sina riskanalyser och att gemensamma risker har kunnat identifieras och åtgärder planeras. När delegationens arbete upphör behöver samverkansansvaret ges till någon annan part som kan ansvara för att de gemensamma riskanalyserna fortsätter och att riskhanteringsarbetet utvecklas.

Delegationen har i en särskild skrivelse (2007-03-13) föreslagit att regeringen

1. ger ESV i uppdrag att förvalta och vidareutveckla den grundläggande modell för riskhantering avseende förmåner och ersättningar från välfärdssystemen, vilken tagits fram av FUT-delegationen,
2. ger ESV i uppdrag att ansvara för att återkommande leda och samordna systemövergripande riskhantering i syfte att identifiera väsentliga gemensamma risker som kan leda till felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. I denna riskhantering ska myndigheter delta, som beslutar om ersättningar och förmåner från välfärdssystemen eller utövar tillsyn över dessa system, samt Skatteverket.

Överväganden

Delegationen anser att de är ytterst angeläget att det gemensamma riskhanteringsarbetet fortsätter och att det blir en naturlig del i verksamhetsplaneringen. I och med det genomförda riskanalysprojektet kring gränssnitten finns det en naturlig utgångspunkt för fortsatta gemensamma riskanalyser. Riskerna i de identifierade gränssnitten ska åtgärdas och åtgärderna följas upp. Samtidigt uppstår efterhand nya risker i gränssnitten som behöver identifieras och hanteras. För att få en fungerande process måste riskanalysen genomföras årligen, med start hösten 2008.

³ Riskanalys av gemensamma gränssnitt och ansvarsområden i trygghetssystemen, ESV, 2008-05-20.

ESV har enligt sin instruktion till uppgift att bistå regeringen med det underlag regeringen behöver för att säkerställa att statsförvaltningen är effektiv och att den interna styrningen och kontrollen är betryggande (2 §).⁴ ESV har vidare i uppgift att inom området ekonomisk styrning ge stöd till andra myndigheter genom metoder, riktlinjer, utredningar, utbildning och rådgivning (6 §). ESV har föreskrifträtten till förordningen om intern styrning och kontroll respektive internrevisionsförordningen.

De myndigheter och organisationer som beslutar om ersättningar och förmåner från välfärdssystemen samt Skatteverket har redan i uppgift enligt förordningen om intern styrning och kontroll respektive internrevisionsförordningen att genomföra riskanalyser. Arbetslöshetskassorna omfattas inte av förordningen om intern styrning och kontroll och därmed inte heller av kravet på riskanalyser. Detta hindrar inte att IAF i någon form reglerar att också arbetslöshetskassorna ska genomföra riskanalyser. När det gäller kommunernas socialtjänst ska den kommunala revisionen granska om verksamhetens sköts på ett ändamålsenligt och från en ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt samt om den interna kontrollen som görs inom nämnderna är tillräcklig. Bestämmelser om detta finns i 9 kap. 9 § i kommunallagen (1991:900). Nämnderna är ansvariga inom sitt område för att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål, riktlinjer och föreskrifter som råder. De ska även se till att den interna kontrollen är tillräcklig samt att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt (KL 6 kap. 7 §). Riskanalyser bör vara en naturlig del i uppfyllandet av dessa krav.

Delegationens förslag

Delegationen anser att regeringen bör ge ESV i uppgift att leda och samordna systemövergripande riskanalyser i syfte att identifiera väsentliga myndighetsövergripande risker som kan leda till felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. Detta ligger helt i linje med ESV:s nuvarande uppgifter och myndighetens roll i delegationens riskanalysprojekt. I denna uppgift bör ingå att leda en årlig gemensam riskanalys av gränssnitt med utgångspunkt i det genomförda riskanalysprojektet samt att utveckla metoderna för riskanalysen. När det gäller riskhanteringsmodellen ligger det redan i ESV:s uppdrag att utveckla metoder och riktlinjer. Uppgiften i

⁴ Förordning (2007:761) med instruktion för Ekonomistyrningsverket.

instruktionen behöver inte avgränsas till området felaktiga utbetalningar utan kan vara generell och således omfatta även andra områden.

Delegationen föreslår att i riskhanteringen ska de myndigheter delta, som beslutar om ersättningar och förmåner från välfärdsystemen eller utövar tillsyn över dessa system, samt Skatteverket. Kommuner och arbetslöshetskassor ska erbjudas deltagande.

3.4 Underlag om felaktiga utbetalningar

De totala omfattnings- och orsaksbedömningarna

Delegationen har på olika sätt sökt bidra till att öka kunskapen om omfattningen av och orsakerna till de felaktiga utbetalningarna från välfärdssystemen.

Delegationen inledde arbetet med omfattnings- och orsaksbedömningarna med en inventering av vilken tillgång till statistik om felaktiga utbetalningar som fanns hos de utbetalande myndigheterna och organisationerna. Inventeringen visade att statistiktillgången var mycket begränsad.

Delegationen har redovisat samlade bedömningar av orsakerna till och omfattningen av de felaktiga utbetalningarna från välfärdsystemen. Bedömningarna baserar sig på expertbedömningar genomförda i seminarieform för 16 utvalda välfärdssystem. Tillvägagångssättet för kartläggningen av orsaker baserade sig på seminarier med handläggare från lokal nivå för respektive välfärdssystem. Omfattningsbedömningarna har baserats på metoden expert elicitation, vilken innebär att enskilda bedömningar vägs samman till en samlad bedömning med redovisade osäkerhetsintervall. Bedömningarna genomfördes i seminarieform med experter från regional eller central nivå för respektive välfärdssystem. Genom seminarieformen eftersträvas en så bred och djup kunskap som möjligt som grund för de enskilda bedömningarna. Metoden har bl.a. följande fördelar; den tar hänsyn till alla väsentliga orsaker till felaktiga utbetalningar, mörkertalet ingår i bedömningen, osäkerheter kan hanteras och kvalitativ information hanteras på ett strukturerat och ändamålsenligt sätt.

Delegationen har, tillsammans med Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen och IAF, gett IFAU i uppdrag att göra mörkertalsstudier av tillfällig föräldrapenning, anvisningar till ledig plats

respektive läkarnas sjukskrivningsmönster.⁵ IFAU:s studier baseras på en experimentell metod (informationsmetoden). Metoden kan förenklat sägas innebära att en experimentgrupp informeras om att kontroller kommer att genomföras medan en kontrollgrupp inte erhåller någon sådan information. Båda grupperna kontrolleras och såväl kontrollresultat som beteendeförändringar kan mätas och värderas.

Skatteverket och Brå har på delegationens uppdrag genomfört en studie av i vilken omfattning arbetslöshetsersättning utgår felaktigt på grund av att ersättningstagarna arbetar svart. Bedömningen grundar sig på bl.a. intervjuer och att uppskattade dolda arbetsinkomster fördelas ut proportionerligt.⁶

Delegationen har även låtit Statistiska Centralbyrån (SCB) genomföra sambearbetningar av register i syfte att bedöma möjligheten till att ta fram indikatorer på de felaktiga utbetalningarnas omfattning.⁷

De använda metoderna ovan kompletterar varandra och de utgör, tillsammans med utbetalande myndigheter och organisationers egna arbeten med omfattningsbedömningar, en grund utifrån vilken ett fortsatt utvecklingsarbete kan bedrivas. Delegationen har tidigare framfört att det är av största vikt att ytterligare omfattningsstudier kommer till stånd.⁸ Den kvantitativa kunskapen behöver öka och mörkertalet minska för att få säkrare omfattningsbedömningar och minskade osäkerhetsintervall. Detta är även nödvändigt för att få fram operativt användbara indikatorer.

I det följande lämnar delegationen förslag till omfattningsstudier, statistik och indikatorer som bör tas fram i syfte att öka kunskapen om de felaktiga utbetalningarnas omfattning och förbättra precisionen i bedömningarna. Åtgärderna kompletterar varandra och bör vidtas samlat för att få ett så bra beslutsunderlag som möjligt.

⁵ IFAU rapporter 2006:9 respektive 2008:5. Studien av läkarnas sjukskrivningsmönster avslutas först under hösten 2008.

⁶ Fusk med a-kassa, motiv omfattning och åtgärder, Brå, rapport 2007:23.

⁷ Uppdrag gällande omfattning och förekomst av felaktiga utbetalningar, SCB, 2008-06-10.

⁸ Vad kostar felen? Omfattning av felaktiga utbetalningar från trygghetssystemen, s. 140, Delegationen mot felaktiga utbetalningar, rapport 7.

3.4.1 Omfattningsstudier

Delegationens förslag: Regeringen ger Arbetsförmedlingen, CSN, Försäkringskassan, IAF och Migrationsverket i uppdrag att genomföra omfattningsstudier vart tredje år. Omfattningsstudierna ska omfatta de välfärdssystem där riskanalysen visar på väsentliga risker för felaktiga utbetalningar.

För att få en mer heltäckande bild av omfattningen av de felaktiga utbetalningarna behöver omfattningsstudier genomföras. Studierna ska omfatta de totala felaktiga utbetalningarna, vilket innebär att de även ska innefatta det så kallade mörkertalet, t.ex. förekomst av svartarbete samtidigt med ersättning. Det behövs dock en hel del ytterligare utvecklingsarbete kring omfattningsbedömningar.

Delegationen har i sin bedömning av de felaktiga utbetalningarna lagt ett pussel av flera olika bitar. Befintliga omfattningsbedömningar, bland annat från Försäkringskassan kontrollinstrument Qben II, har kompletterats med andra underlag och rapporter som myndigheterna har tagit fram internt samt andra som publicerats. Mörkertalsstudier som genomförts av Brå och Skatteverket samt av IFAU har använts. SCB har genomfört sambearbetningar av register. Delegationen har använt metoden expert elicitation för att väga samman enskilda bedömningar till en samlad bedömning med redovisade osäkerhetsintervall.

Bedömningen av omfattningen av felaktiga utbetalningar bör ske som en integrerad del av myndighetens riskanalys, som tas fram i samband med verksamhetsplaneringen och i enlighet med de krav som ställs i förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll. Riskanalysen ska utvärderas i anslutning till årsredovisningen och utifrån denna utvärdering bör en bedömning göras av volymen av felaktiga utbetalningar. Riskanalysen bör omfatta alla led som kan orsaka felaktiga utbetalningar, dvs. ansökan, handläggning, elektronisk databehandling, kontroll m.m.

Det är viktigt att mätmetoderna är sådana att bedömningar för olika välfärdssystem och olika myndigheter är jämförbara. Vidare bör samlade omfattningsbedömningar göras på en aggregerad nivå för att ge en samlad problembild för välfärdssystemen, inte minst mot bakgrund av de samband som finns mellan olika välfärdssystem och även sambandet mellan felaktiga utbetalningar och skattefelet. Delegationen återkommer till detta i avsnitt 6.

De olika mätmetoder som legat till grund för delegationens omfattningsbedömningar har redovisats i olika rapporter. Nedan redovisas närmare metoden sambearbetningar av register.

Sambearbetningar av register

SCB har genomfört sambearbetningar av administrativa register av olika välfärdssystem på uppdrag av delegationen. Ett annat ord för sambearbetningar är samkörning av register. Syftet med sambearbetningarna var att undersöka om detta var en framkomlig väg för att mäta omfattningen och om de kunde användas som indikatorer på förändringen av de felaktiga utbetalningarna.

Sambearbetningar är helt beroende av att de ingående registren är korrekta och konsistenta. För närvarande finns det inkonsistenser i registren och mellan registren, vilket avsevärt har försvårat sambearbetningarna. Resultatet visar att vissa sambearbetningar är möjliga att använda som indikatorer men att de bör tolkas med stor försiktighet när det gäller bedömningen av omfattningen av de felaktiga utbetalningarna. De sambearbetningar som har möjlighet att fungera redovisas nedan.

Dubbelutnyttjande av bidrag

Genom sambearbetning av register kan dubbelutnyttjande av bidrag och ersättningar undersökas. SCB har studerat sjukpenning, föräldrapenning, tillfällig föräldrapenning, sjuk- och aktivitetsersättningar och utbetald arbetslöshetsersättning. Sambearbetningarna visade att registren behöver utvecklas betydligt för att undvika manuell granskning. Olika redovisningsbegrepp för tid används i källregistren såsom fall, dagar, vecka och månad. Exempelvis är föräldrapenning definierat så att ett fall kan vara en hel månad men det är bara tre dagar uttaget i den månaden. Därmed är det t.ex. omöjligt att samköra föräldrapenningen med andra ersättningar. Redovisningsbegreppet bör vara *dagar* för att möjliggöra sambearbetning, alternativt ha start- och slutdatum och att utbetalning skett för alla dagar i perioden. Med nuvarande förutsättningar har SCB fått kombinera samkörningar med slumpmässiga urval där manuell granskning skett.

Punktskattningen av det totala antalet personer som dubbelutnyttjat bidrag ligger på 3,4 procent (osäkerhetsintervall

2,3–4,4 procent) av populationen på 646 000 individer, vilket motsvarar 22 000 personer. Punktskattningen av det felaktigt utbetalda beloppet ligger på 80 miljoner kronor (osäkerhetsintervall 27–131 miljoner kronor). Resultatets antal och volym i kronor beror på antagandet att sjuk- och aktivitetsersättningen alltid är rätt och övriga kan vara felaktigt utbetalt. Det innebär att de stora beloppsmässiga volymerna antas vara rätt medan de små beloppsmässiga volymerna, t.ex. inom tillfällig föräldrapenning, antas vara fel. Med ett annat antagande om vilken ersättning som är rätt utbetalt blir resultatet ett annat, både när de gäller antalet personer och volym i kronor.

Ersättningsstagare mot årsinkomst

Huruvida ersättningar utgår felaktigt samtidigt med vita inkomster är ett angeläget område att studera. Med nuvarande förutsättningar kan inte sambearbetningarna användas annat än för att jämföra helårsbidragstagare med löneinkomster på helår. Detta gör att felaktigheter som beror på att lön utgår samtidigt med ersättning från välfärdssystemen som är hänförlig till dagersättningar eller ersättningar som utgår under kortare tid än ett år inte kan upptäckas via sambearbetningar. För helårsbidragstagare har SCB undersökt fem ersättningsslag: sjukpenning, sjuk- och aktivitetsersättning, tillfällig föräldrapenning, föräldrapenning samt arbetslöshetsersättning. Den som har sjuk- och aktivitetsersättning på heltid kan arbeta upp till en åttondel utan att det påverkar ersättningen. Åttondelen baseras på tid och inte på inkomsten, varför det inte finns någon given inkomstnivå att utgå ifrån. Detta försvårar sambearbetningen.

Sambearbetningen visar att:

- 460 000 individer fick ersättning från ett eller flera välfärdssystem under ett helt år, dvs. under minst 365 nettodagar (260 dagar för arbetslöshetsersättning).
- 82 000 av dessa individer hade förvärvsinkomst (lön och företagarkomst) som totalt uppgick till 2 miljarder kronor (i genomsnitt 25 000 kronor).
- 15 000 av dessa fick mindre än 50 000 kronor i bidrag under ett helt år. Drygt 5 200 av dessa hade ingen deklarerad inkomst.
- Om en grov uppskattning görs av att hälften av den förvärvsinkomst som intjänats inte är i enlighet med reglerna om åttondel, bisyssla eller är restutbetalningar från föregående år skulle

den felaktiga utbetalningen av ersättningar till följd av felaktigt underlag om vita inkomster uppgå till 800 miljoner kronor.

Om uppgifter om inkomst per anställd kan erhållas månadsvis förbättras förutsättningarna för sambearbetningar.

Ekonomiskt bistånd och bostadstillägg till pensionärer mot årsinkomst

Sambearbetningar har gjorts av hushåll som erhållit ekonomiskt bistånd mot hushållens årsinkomst. Hushållen har haft samma sammansättning vad gäller vuxna under hela året. Motsvarande sambearbetning har gjorts för de hushåll som erhållit bostadstillägg till pensionärer och bostadsbidrag. Bostadsbidraget är preliminärt och stäms av mot deklarerad årsinkomst i efterskott då för mycket respektive för lite utbetalt bidrag korrigeras.

Sambebetningen visar bl.a. att:

- 9 500 hushåll med över 400 000 kronor i förvärsinkomst fick ekonomiskt bistånd. Av dessa 9 500 hushåll fick drygt 1 200 mer än 40 000 kronor i ekonomiskt bistånd. 200 hushåll hade över en miljon kronor i inkomst samtidigt med ekonomiskt bistånd.
- 32 000 hushåll med förvärsinkomst högre än 160 000 kronor fick 570 miljoner kronor i ekonomiskt bistånd, vilket motsvarar 17 800 kronor per år och hushåll.⁹
- 32 000 hushåll med förvärsinkomster över 200 000 kronor fick 520 miljoner kronor i bostadstillägg till pensionärer.¹⁰ Detta ger ett genomsnitt på 23 000 kronor per hushåll.

Ekonomiskt bistånd, bostadstillägg till pensionärer och bostadsbidrag mot förmögenhet

Sambearbetningar har gjorts av hushåll som erhållit ekonomiskt bistånd mot förmögenhetsregistret. Hushållen har haft samma sammansättning vad gäller vuxna under hela året. Motsvarande sambearbetning har gjorts för de hushåll som erhållit bostadstillägg till pensionärer och bostadsbidrag.

Sambebetningen visar bl.a. att:

⁹ Inkomstgränsen har satts hänsyn tagen till familjesituationen – exempelvis 160 000 kronor för ensamstående utan barn respektive 360 000 kronor för sammanboende med tre barn.

¹⁰ ibid.

- 13 000 hushåll med över 200 000 kronor i nettoförmögenhet hade fått ekonomiskt bistånd. Av dessa hushåll fick 3 100 mer än 40 000 kronor i ekonomiskt bistånd. 3 500 hushåll med över en miljon kronor i nettoförmögenhet fick ekonomiskt bistånd i varierande omfattning.
- 82 000 hushåll med över 400 000 kronor i nettoförmögenhet fick bostadsbidrag eller bostadstillägg. Av dessa 82 000 hushåll fick 7 000 mer än 40 000 kronor i bostadsbidrag eller bostadstillägg. 28 000 hushåll med över 1 miljon kronor i nettoförmögenhet fick bostadsbidrag eller bostadstillägg.

Delegationen har således prövat att genom sambearbetning av register få underlag till omfattningsbedömningar och funnit att det är en av flera möjliga källor till underlag inför en omfattningsbedömning av ett välfärdssystem. För att följa utvecklingen kan exempelvis ekonomiskt bistånd och bostadstillägg till pensionärer sambearbetas mot årsinkomst.

Delegationens bedömning och förslag

Delegationen föreslår att omfattningsstudier där s.k. mörkertalet ingår ska genomföras. Omfattningsstudierna ska omfatta de välfärdssystem där riskanalysen visar på väsentliga risker för felaktiga utbetalningar.

Genomförandet av omfattningsbedömningar tar mycket tid i anspråk och delegationen gör därför bedömningen att vart tredje år är rimligt. Delegationen genomförde omfattningsbedömningar under 2007, vilket medför att nästa bedömningstillfälle blir 2010.

Studierna ska genomföras av de utbetalande myndigheterna, Arbetsförmedlingen, CSN, Försäkringskassan, Migrationsverket samt av IAF.

Omfattningsstudier över ekonomiskt bistånd bör göras i ett representativt urval av kommuner. För att få en sammantagen bild över alla kommuner krävs att en sammanvägning görs. Ansvaret för denna sammanvägning kan inledningsvis ligga på den föreslagna beredningen i Regeringskansliet, se kapitel 6.

3.4.2 Statistik

Delegationens förslag: Regeringen beslutar att myndigheter som beslutar om eller utövar tillsyn över bidrag, ersättningar, pensioner och lån som avser enskild person eller hushåll ska redovisa statistik om felaktiga utbetalningar. Statistiken ska per välfärdssystem omfatta:

1. Upptäckt felaktig utbetalning, för mycket respektive för lite (kronor och antal personer).
2. Orsak till felaktig utbetalning (kronor och antal personer).
 - Inkomst
 - Boende
 - Förmåga
 - Förmögenhet
 - Arbetsgivare
 - Studier
 - Övrigt
3. Beslut om återkrav respektive kvittning (kronor och antal personer)
4. Fordringsstocken
5. Misstänkt brott
 - Brottanmälningar (antal och anmält belopp, fara resp. utbetalt)
 - Antal lagföringar
6. Varifrån kom utredningsimpuls till anmält brott
 - Internt inom myndighet, kommun eller arbetslöshetskassa
 - Annan myndighet, kommun eller arbetslöshetskassa
 - Allmänhet

Med felaktig utbetalning avses utbetalning som beslutats och betalats ut på felaktig grund.

Initialt tas statistik fram för de 16 välfärdssystem som delegationen djupstuderat.¹¹

Statistiken tas fram av Arbetsförmedlingen, CSN, Försäkringskassan, Migrationsverket, IAF och Socialstyrelsen.

Statistiken ska vara årlig.

¹¹ Assistansersättning, tandvårdsersättning, sjuk- och aktivitetsersättningar, sjukpenning, bostadstillägg till pensionärer, föräldrapenning, tillfällig föräldrapenning, underhållsstöd, bostadsbidrag, arbetslöshetsersättning, aktivitetsstöd, lönebidrag, anställningsstöd, studiemedel (inkl. studielån och studiebidrag), ersättning till asylsökande och ekonomiskt bistånd.

Statistikinventering

KPMG Bohlins AB genomförde under hösten 2006 en kartläggning över den befintliga statistiken över felaktiga utbetalningar på uppdrag av delegationen och Försäkringskassan. Inventeringen avsåg de 16 välfärdssystem som delegationen valt att djupstudera.

Slutsatsen av inventeringen var att tillgången på statistik gällande felaktiga utbetalningar var låg. En svårighet med inventeringen var att det saknades enhetliga definitioner av vad som menas med felaktiga utbetalningar. Innebörden i uttrycket statistik kan vara flytande, från att göra stickprovskontroller en gång till att löpande samla in uppgifter, sammanställa till statistik och kommunicera med externa intressenter. Efter inventeringen har tillgången till statistik ökat något. I nedanstående avsnitt redogörs för tillgången till statistik på myndigheterna.

Försäkringskassan

Försäkringskassan genomför slumpmässiga kontroller av 13 förmåner utifrån risk- och väsentlighetsanalyser. Kontrollen innebär en systematisk granskning av ett slumpmässigt urval av utbetalningar i dessa förmånsslag. Syftet med kontrollen är att Försäkringskassan ska kunna uttala sig om omfattningen av misstänkta brott i verksamheten på riksnivå. Granskningen utförs med hjälp av kontrollinstrumentet Qben II och innebär att ett antal frågeställningar ska kontrolleras för respektive förmån. De ärenden som hamnar på utredningslista utreds vidare för att kontrollera om det finns anledning att misstänka brott. Statistik förs över de upptäckta felaktigt utbetalda ersättningarna, i antal och kronor samt stoppat belopp per förmån.

För att kunna uppskatta de totala felaktiga utbetalningarna används de upptäckta felen för att med hjälp av en felmarginal skapa ett osäkerhetsintervall. Om resultatet av granskningen är att 10,0 procent av ärendena är fel och felmarginalen är beräknad till 1,7 procent, blir osäkerhetsintervallet 8,3–11,7 procent. Osäkerhetsintervallet kan tolkas så att om Försäkringskassan med den använda metoden hade granskat samtliga ärenden, skulle andelen felaktiga ärenden med 95 procents säkerhet ha hamnat någonstans inom det beräknade intervallet.

Försäkringskassan har en manuell rutin där handläggarna på de lokala kontoren samlar in statistik om impulser och utredningar gällande misstänkta brott. Uppföljningen om misstänkta brott görs kvartalsvis sedan mitten av 2004. En manuell uppföljning görs av polisanmälningar som återrapporterats från polis och åklagare. Till den externa årsredovisningen görs en komprimerad sammanställning av den kvartalsvisa uppföljningen. En separat rapport togs fram för misstänkta brott 2005 där en sammanställning gjordes och skillnader mellan exempelvis geografisk hemvist och kön analyserades.¹² Under 2008 planeras att kontrollinstrumentet Qben II ska utökas med en statistikmodul för insamling av statistik kring misstänkta brott. Denna modul kommer att ersätta dagens rutin avseende utredningar, misstänkt brott och polisanmälningar.

Försäkringskassan för statistik om utställda återkrav i kronor per välfärdssystem eller grupp av välfärdssystem. Alla dag ersättningar redovisas i en klumpsumma.¹³

Arbetsförmedlingen

Arbetsförmedlingen för statistik på felaktiga utbetalningar som redovisas per månad och sammanställs varje halvår. Här anges felorsak, antal och belopp. I huvudsak speglar antal och belopp även återkravsvolymen, eftersom de fel som upptäcks i regel återkrävs. Denna statistik förs på alla felaktiga utbetalningar oavsett program och insats. Statistikinsamlingen påbörjades 2005 och har utökats till att omfatta även felorsaker sedan dess.

IAF och arbetslöshetskassorna

Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF) för statistik över arbetslöshetsersättningen. IAF:s databas över beslut och utbetalningar av arbetslöshetsersättning innehåller fortlöpande uppdaterad information om bland annat arbetslöshetskassornas beslut om återkrav, återbetalningar från ersättningstagare, underrättelser samt

¹² Försäkringskassans arbete med misstänkta brott 2005, Analyserar 2006:12.

¹³ Dagersättningarna omfattar sjukpenning, föräldrapenning, tillfällig föräldrapenning, havandeskapspenning, rehabiliteringspenning, arbetsskadesjukpenning, frivillig sjukpenning, aktivitetsstöd, närståendepenning, dagpenning till värnpliktiga, lagen om statligt personskadeskydd, smittbärandepenning, sjuklönegaranti, yrkesskadesjukpenning.

sanktionsbeslut som kan förekomma i de fall där den sökande inte har fullgjort sina skyldigheter för att uppbära ersättning.

CSN

CSN redovisar årligen statistik över de felaktiga utbetalningar som återkrävs, i kronor och fördelat på orsaker. CSN genomför även slumpmässiga och riktade efterkontroller baserat på risk- och väsentlighetsanalyser för att bland annat få kunskap om och med större säkerhet kunna uttala sig om den totala omfattningen av felaktiga utbetalningar.

CSN för via en manuell rutin statistik över impulser och utredningar gällande misstänkta brott. En manuell uppföljning görs även av polisanmälningar i den mån dessa återrapporterats från polis och åklagare. Denna statistik sammanställs årligen.

Migrationsverket

Migrationsverket har under 2008 infört rutiner för att kunna samla in statistik gällande felaktiga utbetalningar. Statistik om felaktigt utbetalt belopp förs manuellt och antalet ärenden syns i diariet. Migrationsverket har ingen återkravs rätt.

Socialstyrelsen

Socialstyrelsen är enligt förordningen (2001:100) om den officiella statistiken, statistikansvarig myndighet för bland annat ämnesområdet "Socialtjänst m.m.". Inom ämnesområdet ingår bland annat statistik om kommunernas utbetalningar av ekonomiskt bistånd. Ändamålet med statistiken är att få en bild av omfattningen av ekonomiskt bistånd. Socialstyrelsen har inte någon statistik gällande felaktiga utbetalningar.

Socialstyrelsen har på uppdrag av regeringen lämnat förslag till hur den officiella statistiken över ekonomiskt bistånd kan utvecklas till att även omfatta försörjningshinder, dvs. orsaker till varför individer får ekonomiskt bistånd samt ändamål, dvs. till vad ekonomiskt bistånd betalas ut. Syftet med utökningen av statistiken är att fortlöpande och systematiskt kunna följa hur problem och behov i befolkningen förändras över tid liksom hur förändringar i

arbetslöshetsförsäkringen och sjukförsäkringen påverkar biståndsbehovet.

Brottsförebyggande rådet

Brottsförebyggande rådet (Brå) är statistikansvarig myndighet för statistik inom rättsväsendet där uppgifter om bidragsbrott ingår.¹⁴ Uppgifter om antal anmälningar och antal lagföringar redovisas per månad. Anmälningstatistiken avseende bidragsbrott är sedan hösten 2007 uppdelad i bedrägerier mot:

- Försäkringskassan,
- kommuner,
- arbetslöshetskassor och Arbetsförmedlingen, samt
- Premiepensionsmyndigheten, CSN och Migrationsverket.

Dubbelutbetalningar – Effektmättningsprojektet

Det har under årens lopp gjorts en del samkörningar och mätningar av dubbelutbetalningar mellan olika myndigheter. Som exempel på detta kan nämnas Effektmättningsprojektet 2003–2007 då effekterna av nya rutiner för överföring av information mellan landets arbetslöshetskassor, Försäkringskassan och CSN har följts upp. Effekterna har undersökts via sambearbetningar av respektive parts verkställda utbetalningar under en mätvecka. Effekten är relaterad till 2003, dvs. året innan rutinen infördes, och avser 2004, 2006 och 2007.

Syfte med statistik om felaktiga utbetalningar

En heltäckande och enhetlig statistik om felaktiga utbetalningar för de olika välfärdssystemen är en förutsättning för prioriteringar av kontrollinsatser, men även för andra insatser med syfte att minska de felaktiga utbetalningarna. Statistik kan även synliggöra behovet av lagstiftning. Syftet med en utvecklad statistik om felaktiga utbetalningar bör vara att skapa underlag för bedömning av utveck-

¹⁴ Brå är statistikansvarig myndighet för statistiken inom rättsväsendet som avser anmälda brott, uppklarade brott, misstänkta personer, personer lagförda för brott, personer lagförda för narkotikabrott, kriminalvård, återfall i brott. Domstolsstatistik ingår i området rättsväsende men ansvarig myndighet är Domstolsverket.

lingen över tiden och behov av åtgärder såväl för respektive välfärdssystem som totalt för alla system. Jämförelser ska kunna göras mellan välfärdssystem. Ett viktigt syfte med statistiken är också att utgöra underlag för indikatorer. Statistik om felaktiga utbetalningar är också viktig information i ett riskanalysarbete.

En samlad och enhetlig statistik över alla välfärdssystem ger ett annat perspektiv på felaktiga utbetalningar och dess ingående delar jämfört med om varierande statistik tas fram för respektive välfärdssystem.

Statistiken ska vara till nytta för regering och riksdag, myndigheternas (motsv.) ledning, handläggarna av välfärdssystemen och för medborgarna.

Allmänna krav på statistiken

För att kvaliteten i statistiken över felaktiga utbetalningar inom välfärdssystemen ska vara så hög som möjligt och jämförbar mellan olika välfärdssystem krävs att statistiken är enhetlig och jämförbar över tiden.

För att kunna ge en rättvisande bild över de felaktiga utbetalningarna krävs vidare att statistiken täcker alla välfärdssystem. Enhetlig statistik krävs för att kunna utveckla enhetliga indikatorer. Detta gäller såväl mellan myndigheter som mellan enskilda välfärdssystem. För att statistiken ska kunna vara underlag till indikatorer krävs enhetliga begrepp och definitioner exempelvis av veckor, dagar respektive inkomster.

Statistikvariablerna bör även vara jämförbara så långt det går med andra länders statistik. Delegationens nordiska studie visade dock att det finns mycket begränsad statistik om felaktiga utbetalningar i alla nordiska länder. I Norden har ett samarbete initierats som bl.a. behandlar definitioner och statistik avseende felaktiga utbetalningar.

Förslag till statistik

För att kunna följa utvecklingen inom området felaktiga utbetalningar, göra jämförelser mellan välfärdssystem och för att kunna sätta in rätt åtgärder för att minska de felaktiga utbetalningarna bör följande statistik samlas in:

1. Upptäckt felaktig utbetalning, för mycket respektive för lite (kronor och antal personer)
2. Orsak till felaktig utbetalning (kronor och antal personer)
 - Inkomst
 - Boende
 - Förmåga
 - Förmögenhet
 - Arbetsgivare
 - Studier
 - Övrigt
3. Beslut om återkrav och kvittning (kronor och antal personer)
4. Fordringsstocken
5. Misstänkta brott
 - Brottsanmälningar (antal)
 - Anmält belopp, fara resp. utbetalt (kronor)
 - Lagföringar (antal)
6. Varifrån kom utredningsimpuls till anmält brott.
 - Internt inom myndighet, kommun eller arbetslöshetskassa
 - Annan myndighet, kommun eller arbetslöshetskassa
 - Allmänhet

1. Felaktig utbetalning, för mycket respektive för lite (kronor och antal personer)

I delegationens arbete med att bedöma omfattningen av de felaktiga utbetalningarna gjordes uppdelningen i "för mycket" respektive "för lite" felaktigt utbetalt. Syftet var att visa på att felaktiga utbetalningar kan slå åt båda hållen. Det visade sig att för mycket utbetalt stod för merparten av de felaktiga utbetalningarna men drygt en miljard kronor bedömdes ha betalats ut för lite 2005. Förekomsten av för lite utbetalt gällde flertalet av de studerade välfärdssystemen. För att kunna få en så heltäckande bild som möjligt av felaktiga utbetalningar och för att kunna följa utvecklingen över tiden krävs således uppgifter om både för lite och för mycket utbetald ersättning. Ett ytterligare skäl för att följa detta är att orsakerna till felen är ofta är desamma avseende för mycket eller för lite. Åtgärder som hanterar orsakerna löser således problemen i båda ändar.

En förutsättning för att statistiken ska vara jämförbar över tiden men även mellan olika välfärdssystem är enhetliga definitioner. När det gäller felaktig utbetalning har delegationen i sina omfattningsstudier definierat det som ”att en utbetalning är felaktig om den beslutas och betalas ut på felaktiga grunder”. En utbetalning ska således ha skett och den har blivit antingen för stor eller för liten. Denna definition är tydlig och enkel att använda. Nackdelen med definitionen är att den skiljer sig från vad som gäller för bidragsbrott där även fara för att en ekonomisk förmån felaktigt betalas ut med ett för högt belopp ingår. Det skulle dock komplicera statistiken avsevärt om man skulle inkludera fara i statistiken om felaktiga utbetalningar och det skulle bli svårare att tolka statistiken. En lösning är att dela in statistiken om misstänkt brott (anmält belopp) i fara respektive faktiskt utbetalt. Därmed kan misstänkt brott – faktiskt utbetalt belopp jämföras med felaktiga utbetalningar.

För att följa utvecklingen krävs uppgifter om hur mycket som felaktigt utbetalts mätt i kronor. Uppgifter om hur många personer som får felaktigt utbetalt är också intressant. För vissa av välfärdssystemen är även andra antalsuppgifter viktiga, såsom antalet beslut eller antalet utbetalningar, men den gemensamma nämnaren för alla välfärdssystem är antalet personer.

Det felaktiga upptäckta utbetalade beloppet ställs i relation till det totala utbetalade beloppet likväl som antalet personer som fått en felaktig utbetalning i förhållande till alla som fått en utbetalning.

2. Orsak till felaktig utbetalning (kronor och antal personer)

För att kunna analysera utvecklingen och den påverkan som införda kontrollåtgärder och annan påverkan har krävs mer detaljerad information om bland annat orsaker (felkällor) till varför det blir fel. Baserat på erfarenheter från arbetet med orsaker, omfattning och kontroller föreslås följande orsakskategorier:

- inkomst
- boende
- förmåga
- förmögenhet
- arbetsgivare
- studier
- övrigt

Orsaker till fel inom kategorin *inkomst* avser bland annat

- felaktigt uppgiven årsinkomst, som hos Försäkringskassan leder till ett felaktigt beslut om sjukpenninggrundande inkomst (SGI),
- svartarbete,
- bisysslor anmäls inte,
- ändrade inkomstförhållanden anmäls inte, och
- pensionsförsäkringar eller inkomst från tjänstepensioner redovisas inte.

Orsaker till fel inom kategorin *boende* avser felaktig folkbokföring p.g.a. bland annat

- skenseparation och undanhållande av sammanboende,
- flyttat utomlands, och
- arbetar utomlands.

Orsaker till fel inom kategorin *förmåga* avser bland annat

- felaktiga uppgifter om arbetsförmåga, studieförmåga eller försörjningsförmåga, och
- felaktig eller falsk försäkran om hälsotillstånd.

Orsaker till fel inom kategorin *förmögenhet* avser bland annat

- innehav av bil, båt eller konst anges inte, och
- utländska bankmedel och andra tillgångar såsom fastigheter anges inte.

Orsaker till fel inom kategorin *arbetsgivare* avser bland annat

- felaktiga eller falska intyg från arbetsgivare, exempelvis om inkomst eller om påhittade arbeten, och
- felaktig eller falsk försäkran om frånvaro, närvaro eller arbetstid.

Orsaker till fel inom kategorin *studier* avser bland annat

- felaktiga eller falska intyg från utbildningsanstalt, och
- felaktig eller falsk försäkran om frånvaro, närvaro, studietid, studietakt eller antagningsbesked.

Orsaker till fel inom kategorin *övrigt* avser bland annat

- felaktiga eller falska intyg från läkare,

- felaktig tidsredovisning och räkningar,
- antedaterade avtal om tex. assistansersättning,
- bristfälliga blanketter,
- felaktiga eller falska intyg om eget företagande, och
- skriv- och räknefel.

3. Beslut om återkrav och kvittning (kronor och antal personer)

För att följa utvecklingen av hur stor del av de upptäckta felaktiga utbetalningarna som återbetalas antingen genom återkrav eller genom kvittning föreslås att uppgifter om det återbetalade beloppet redovisas i kronor och i antal personer som får återkrav eller kvittning.

4. Fordringsstocken

Fordringsstocken är myndighetens, kommunens eller arbetslöshetskassornas utestående fordran, inklusive ränta och avgifter. Stocken är således den ackumulerade skillnaden mellan de belopp myndigheten återkräver till följd av felaktiga utbetalningar och de belopp som gäldenärerna betalar in, inklusive ränta och avgifter.

Förändringar i fordringsstocken kan spegla hur pass aktiv myndigheten är i att driva in återkrävda felaktiga utbetalningar.

5. Misstänkta brott

I dag sker redovisning av antalet brottsanmälningar i Brå:s statistik per myndighet eller grupp av myndigheter. För att följa utvecklingen av de misstänkta brotten föreslås att antalet brottsanmälningar och antalet lagföringar redovisas per välfärdssystem av utbetalande myndighet eller tillsynsmyndighet. Vidare föreslås att statistiken omfattar det anmälda beloppet. En uppdelning görs mellan farebrotten och de brott där utbetalning har skett.

Statistiken över antalet brottsanmälningar hos Brå bygger på den kodning av brottsanmälningar som görs av mottagande polis. Brå ger anvisningar till hur brott ska kodas i en handbok.¹⁵ När det gäller antalsräkningen gäller huvudprincipen att antalet brott av

¹⁵ Kodning av brott vid anmälningar respektive misstankar om brott, Brå.

samma slag beräknas utifrån det antal tillfällen ett visst lagrum har överträtts. Antalet brott enligt bidragsbrottslagen ska enligt handboken räknas enligt följande: ett brott räknas för varje ansöknings-tillfälle eller då ändrade förhållanden inte anmälts. Statistiken över antalet brottsanmälningar per välfärdssystem bör föras enligt samma princip.

6. Utredningsimpulser till anmälda brott

Impulser till utredningar av missbruk av ersättningar lämnas till myndigheter, arbetslöshetskassor och kommuner från flera håll. I och med införandet av lagen om underrättseskyldighet kommer impulser att lämnas från andra utbetalande organisationer i allt större utsträckning. Information om varifrån utredningsimpulser kommer är viktig ur flera aspekter, bl.a. för att följa hur den interna kontrollen fungerar och för en uppföljning av lagen om underrättseskyldighet.

Varifrån utredningsimpulserna kommer delas in i tre grupper:

- Internt inom den egna myndigheten, kommunen eller arbetslöshetskassan,
- från annan myndighet, kommun eller arbetslöshetskassa, samt
- från allmänheten.

Välfärdssystem som bör omfattas av statistiken

Statistiken bör föras över alla välfärdssystem. Eftersom handläggningsrutiner och handläggningsstöden behöver anpassas, vilket både kostar pengar och tar tid i utvecklingshänseende, bör statistiken införas successivt. De 16 välfärdssystem som delegationen har djupstuderat bör ingå i den första fasen.

Vem tar fram statistiken

Statistiken över felaktiga utbetalningar bör tas fram av de beslutande och utbetalande statliga myndigheterna; Arbetsförmedlingen, CSN, Försäkringskassan och Migrationsverket, samt av tillsynsmyndigheterna IAF och Socialstyrelsen. IAF samlar in uppgifter från de 36 arbetslöshetskassorna och deras sam-

organisation (SO). Socialstyrelsen är statistikansvarig myndighet avseende ekonomiskt bistånd från kommunerna och samlar in uppgifter från landets 290 kommuner. Brå är statistikansvarig myndighet för den officiella statistiken över rättsväsendet där brottstatistiken ingår. Brottsstatistiken sågs över i samband med införandet av bidragsbrottslagen. Ingen ändring föreslås av Brå:s statistik. Av tabell 3.1 framgår vilka välfärdssystem som omfattas inledningsvis samt var statistikansvaret ligger.

Tabell 3.1 Välfärdssystem och statistikansvar

| Välfärdssystem | Beslutande organisation | Statistikansvarig organisation |
|-------------------------------------|-------------------------|--------------------------------|
| Assistansersättning | FK | FK |
| Tandvårdersättning | FK | FK |
| Sjuk- och aktivitetsersättning (SA) | FK | FK |
| Sjukpenning | FK | FK |
| Bostadstillägg | FK | FK |
| Föräldrapenning | FK | FK |
| Tillfällig föräldrapenning | FK | FK |
| Underhållsstöd | FK | FK |
| Bostadsbidrag | FK | FK |
| Aktivitetsstöd | FK | FK |
| Arbetslöshetsersättning | Arbetslöshetskassor | IAF |
| Lönebidrag | AF | AF |
| Anställningsstöd | AF | AF |
| Studiemedel | CSN | CSN |
| Ersättning till asylsökande | MIV | MIV |
| Ekonomiskt bistånd | Socialtjänst | Socialstyrelsen |

Hur statistiken tas fram

Delegationen anser att statistiken så långt som möjligt ska baseras på administrativa register, dvs. bearbetning av administrativa register inom organisationen. Sådana register finns redan i viss mån avseende återkrav och misstänkta brott och är på väg att byggas upp avseende felaktiga utbetalningar och dess orsaker.

För den enskilda myndigheten eller organisationen krävs att de register som skapas i och med handläggningen av olika ärenden aktualiseras med de efterfrågade uppgifterna. Detta kräver förändringar både för handläggare, i och med att ytterligare uppgifter ska

inregistreras, och systemen som ska hantera nya data. Att bygga upp ett sådant registersystem kostar, men då systemet används blir marginalkostnaden låg.

Hur ofta statistiken tas fram

Statistiken föreslås vara årlig. Månads- eller kvartalsstatistik kan för vissa delar av statistiken vara lämplig för intern uppföljning av utvecklingen och eventuella åtgärder. De utbetalande myndigheterna och organisationerna tar fram statistiken och redovisar den i samband med inlämnandet av årsredovisningen den 22 februari. Noteras kan att arbetslöshetskassornas årsredovisning tillsammans med revisionsberättelse ska lämnas senast den 31 maj till IAF. Arbetslöshetskassorna måste därmed redovisa statistikuppgifterna tidigare, lämpligen den 22 februari, för att inordnas i budgetprocessen enligt samma mönster som gäller för den övriga statistiken.

3.4.3 Indikatorer

Delegationens förslag: Regeringen beslutar att fem indikatorer ska användas inledningsvis avseende omfattningen av felaktiga utbetalningar. Dessa är

1. felaktig utbetalning, upptäckta fel i förhållande till bedömd omfattning (volym i kronor),
2. återkrav i förhållande till upptäckta fel och bedömd omfattning (volym i kronor),
3. brottsanmälningar i förhållande till upptäckta fel och återkrav (volym i kronor),
4. dubbelutnyttjande av bidrag (volym i kronor), samt
5. ersättning mot löneinkomst (volym i kronor).

SCB ges i uppdrag att årligen ta fram indikatorerna 4 och 5.

Vad är en indikator?

Termen indikator betyder i dagens språkbruk tecken, visare, mätare eller mätinstrument.¹⁶ En indikator är en mätbar företeelse som visar eller indikerar tillståndet i ett större system. Genom att följa indikatorns utveckling får man således en uppfattning om i vilken riktning det större systemet utvecklas. Indikatorer kan också antyda orsakssamband, men de kan aldrig ge hela sanningen. Till en indikatorns grundkaraktär hör att den förenklar saker och ting.

Med hjälp av indikatorer kan tidsserier skapas för att följa en utveckling av något slag. Syftet kan vara att förutsäga förändringar i utvecklingen, etablera en "baslinje" mot vilken förändringar kan mätas samt visa på behov av och identifiera möjligheter till åtgärder. En indikator kan baseras på både kvantitativa och kvalitativa data.

Vad som är en "bra" indikator beror på hur den ska användas och vem den riktar sig till. Det finns ett flertal mer eller mindre officiella uppsättningar av kriterier för val av indikatorer. De gemensamma nämnarna är krav på relevans, enkelhet, giltighet, upprepbarhet, tillförlitlighet och känslighet för förändringar. Även indikatorns förmåga att skapa intresse hos till exempel politiker och allmänhet och att engagera till åtgärder kan tas med i bedömningen.

Indikatorer kan användas då man ställer upp mål och följer upp hur målen förverkligas. Tolkningen underlättas om man för varje indikator kan definiera klara mål. Då målet är angivet kan en beslutsfattare ge akt på hur verksamheten ska inriktas i framtiden.

Delegationens förslag till indikatorer

I det följande avsnittet redovisas vilka indikatorer som föreslås, varifrån de ska hämtas och möjliga tolkningar av uppgifterna.

1. Felaktig utbetalning, upptäckta fel i förhållande till bedömd omfattning (volym i kronor),

Indikatorn baseras på statistikförslagen i avsnitt 3.2.1, se statistikpunkt 1 (upptäckt felaktig utbetalning, för mycket, kronor) och på de riskanalyser och omfattningsstudier av de felaktiga utbetalning-

¹⁶ Se bl.a. ett flertal rapporter och artiklar från SCB exempelvis Registerstatistik – administrativa data för statistiska syften, SCB, 2004:2.

arna som myndigheter, arbetslöshetskassor och kommuner genomför, se avsnitt 3.4.3. Den bedömda omfattningen den totala omfattningen av för mycket utbetalt, inklusive olika mörkertal. Den bedömda omfattningen av för lite utbetalt kan bli en indikator om statistiken och omfattningsstudierna visar att det är en väsentlig omfattning. Indikatorn visar utvecklingen av upptäckta respektive bedömda felutbetalningar och förhållandet mellan dessa. Målsättningen bör vara att gapet mellan bedömda och upptäckta felaktiga utbetalningar ska minska.

2. Återkrav i förhållande till upptäckta fel och bedömd omfattning (volym i kronor)

Indikatorn baseras på statistikförslagen i avsnitt 3.2.1, se statistikpunkt 2. Indikatorn visar utvecklingen av återkraven och ska ställas i relation till upptäckta respektive bedömda felaktiga utbetalningar (indikator 1). Delegationens bedömning är att återkraven ökar under de närmaste åren.

3. Brottanmälningar i förhållande till upptäckta fel och återkrav (volym i kronor)

Indikatorn baseras på föreslagen statistik i avsnitt 3.2.1, se statistikpunkt 4 (antal brottanmälningar och anmält belopp där utbetalning skett). Indikatorn visar utvecklingen av de anmälda beloppen i relation till upptäckta fel och återkrav. Delegationens bedömning är att antalet brottanmälningar ökar under de närmaste åren.

4. Dubbelutnyttjande av bidrag (volym i kronor)

Felaktigt dubbelutnyttjande av bidrag föreslås som indikator. Den visar hur effektiv kontrollverksamheten är samt hur väl informationsutbytet mellan utbetalande organisationer fungerar. Målsättningen är att felaktigt dubbelutnyttjande ska minska.

Indikatorn bygger på sambearbetningar av register.

5. Ersättning mot löneinkomst (volym i kronor).

Helårsbidragstagares vita inkomster är en indikator som visar hur effektiv kontrollverksamheten är samt hur väl informationsutbytet med Skatteverket fungerar. Målsättningen är att ersättningar som utgår på felaktiga inkomstgrunder ska minska.

Indikatorn bygger på sambearbetningar av register.

Sammanfattning

Delegationen föreslår inledningsvis fem indikatorer för att följa utvecklingen av felaktiga utbetalningar. Genom regeländringar och andra ändrade förutsättningar, såsom nya tekniska möjligheter, skapas på sikt förutsättningar för att införa ytterligare indikatorer.

3.5 Kontroll av kontrollverksamheten

Delegationens förslag: Regering ger ESV i uppdrag att utveckla ett kontrollvärderingsinstrument i syfte att följa myndigheternas insatser inom området samt höja standarden på kontrollverksamheten.

Välfärdssystemen har en betydande påverkan på miljoner människors liv och representerar en mycket stor del av de offentliga utgifterna. Det är därför av största vikt att välfärdssystemen administreras korrekt så att rätt ersättning betalas vid rätt tidpunkt till rätt person.

Delegationen har i rapporten Varför blir det fel? konstaterat att kontrollverksamheten är nedprioriterad (alla kontroller görs inte), efterkontrollerna är otillräckliga (av t.ex. arbetstid, inkomst, försörjningsförmåga, förekomst av bolag, flytt) samt att mål för uppföljning och återkrav saknas.

Vidare har delegationen i sina kontrollstudier funnit att de kontroller som bedrivs i dag samt planerade kontroller inte är tillräckliga utan behöver kompletteras med ytterligare kontroller för att åtgärda väsentliga risker och orsaker till felaktiga utbetalningar.

Delegationen anser att kontrollverksamheten behöver utökas och förbättras väsentligt. Detta gäller både den förebyggande kontrollen och efterkontrollen. Vidare behöver de automatiska kontrollerna utökas. Enhetliga metoder för att bedöma kostnadseffektivitet behöver tas fram. Tydligare krav på kontrollverksamheten bör ställas på myndigheterna. Som tidigare nämnts bör indikatorer användas som gör det möjligt att följa olika aspekter på de felaktiga utbetalningarna. Delegationen utvecklar i det följande sin syn på behovet av att följa kontrollverksamhetens utveckling.

Värdering av myndigheters arbete

I mars 2004 gav regeringen ESV i uppdrag att, i samråd med Statskontoret och Statens kvalitets- och kompetensråd, göra en förstudie av möjligheten att utveckla en modell för värdering av myndigheternas arbete med förvaltningsutveckling, s.k. FA-värdering. Syftet var bl.a. att få en värdering som kunde ligga till grund för en löpande uppföljning av utvecklingen i statsförvaltningen och att få en övergripande uppföljning av förvaltningspolitiken. Därtill skulle det bli lättare att formulera konkreta mål utifrån värden och kriterier i modellen.

ESV tog fram ett antal exempel på frågor som skulle kunna ingå i en FA-värdering utgående från författningar. Av intresse för delegationen är frågeställningar som var knuta till förvaltningslagen (1986:223), verksförordningen (1995:1322) – numera myndighetsförordningen (2007:515), samt förordningen om statliga myndigheters riskhantering (1995:1300) – numera förordningen om intern styrning och kontroll (2007:603). Ett värderingsområde rörde frågan Har myndigheten förutsättningar för god kontroll över sin ärendehantering? Kriterier för frågan var bl.a.

- att myndigheten vid behov anlitar tolk,
- att handlingen för beslutet visar dagen för beslutet, beslutets innehåll, vem som fattat beslutet, vem som varit föredragande och vem som har varit med om den slutliga handläggningen utan att delta i avgörandet,
- att handlingen för beslutet innehåller de skäl som har bestämt utgången, om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild och något av undantagen i 20 § förvaltningslagen inte är för handen,
- att uppgifter som myndigheten fått på annat sätt än genom en handling och som har betydelse för utgången i ärendet har antecknats, om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild.

ESV har inte fått något uppdrag att genomföra FA-värderingen.

Kommunerna skulle inte ha omfattats av FA-värderingen. Trots detta kan här nämnas den studie Komrev genomförde för delegationens räkning avseende orsaker till felaktiga utbetalningar av

ekonomiskt bistånd från kommunerna.¹⁷ I den genomgång som gjordes av 65 kommunala revisioner rörande handläggningen av ekonomiskt bistånd fanns brister i flera rutiner bland annat för dokumentationen (60 procent) och för uppföljning och kontroll vid ansökan (54 procent). Dessutom var det vanligt med anmärkningar över att behörigheter inte var begränsade utan samma person kunde utföra flera uppgifter, åtkomsten till utbetalningssystemet inte var tillräckligt begränsat samt att attest och kontroll inte alltid gjordes innan utbetalning. De redovisade bristerna var på intressanta områden för en kontrollvärdering. Det är inte otroligt att motsvarande brister finns hos de statliga myndigheterna.

EA-värdering

Av intresse är att jämföra med den ekonomiadministrativ värdering (EA-värdering) som ESV genomför varje år. EA-värderingen är ett instrument för regeringen och för myndigheterna själva att löpande följa upp den ekonomiadministrativa standarden. Det handlar om att mäta hur myndigheterna efterlever de lagar, förordningar, föreskrifter och i några fall allmänna råd som gäller för den statliga ekonomiadministrationen. EA-värderingen har genomförts sedan budgetåret 1994/95.

Det mest intressanta med EA-värderingen är den effekt den har fått på myndigheternas ekonomiadministration. Enligt en enkätundersökning till myndigheterna som ESV genomförde 2001 har EA-värderingen lett till en förändring av befintliga rutiner, hjälpt till att fokusera och identifiera brister samt bidragit till en läroprocess genom att tydliggöra de externa kraven. EA-värderingen bidrar därmed till en väl fungerande ekonomiadministration. Dessutom har EA-värderingen lett till en förändring av regler som inte visat sig vara ändamålsenliga och som uppmärksammats genom att regelfterlevnaden bedömts i värderingen.

Det finns således erfarenheter från EA-värderingar och ett visst arbete genomfört redan avseende EA-värdering. Samtidigt behöver frågeställningarna preciseras och gälla specifikt för kontroll av utbetalningar från välfärdssystemen. De stora välfärdssystemen

¹⁷ Orsaker till felaktiga utbetalningar av ekonomiskt bistånd från kommunerna, Delegationen mot felaktiga utbetalningar, rapport 2. Rapporten är framtagen av Komrev inom Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB.

behöver värderas var för sig. Det kontrollvärderingsinstrument som används i Storbritannien (BFI-måtten) är här av intresse.

BFI:s kontrollvärderingsinstrument

I Storbritannien ger Benefit Fraud Inspectorate (BFI) stöd till lokala myndigheter genom att de testar administrationen, analyserar ledningens behov, ger råd om IT-stöd samt kartlägger handlägningsprocessen. BFI har som mål att

- förbättra standarden på administrationen av välfärdssystemen, samt
- motverka bidragsbrott.

BFI genomför även utbildning i bidragsbrott, insamling av bevis och intervjutekniker. Som en hjälp i sitt arbete använder BFI ett särskilt kontrollvärderingsinstrument för att mäta standarden på administrationen av välfärdssystemen. Mätningarna genomförs tolv månader efter en genomförd inspektion. Mätningen omfattar i huvudsak tre områden handläggning/service (claims administration), kontroll (security) samt kundfokus (user focus). Betygsskalan är 4 (Excellent), 3 (Good), 2 (Fair), 1 (Poor).

För att lättare kunna förstå hur dessa skulle kunna utnyttjas i ett svensk utvecklingsarbete ges följande konkreta beskrivning av några av de använda måtten.

Handläggning och service

1. Genomsnittlig tid för handläggning av nya ersättningar.
2. Andel (i procent) av nya ersättningar som tar mer än 50 dagar att handlägga.
3. Andel nya ersättningar som beslutas inom 14 dagar.
4. Genomsnittlig tid för att handlägga ändrade förhållanden.
5. Andel ersättningar där rätt belopp har beräknats.

Kontroll

1. Antal sänkta ersättningar.
2. Andel samkörningsträffar (data-matches) som klarats ut inom två månader.
3. Antal framgångsrika sanktioner per 1 000 fall.
 - Antal/andel lagföringar

- Antal/andel godkända/överenskomna administrativa sanktioner
 - Antal/andel accepterade varningar
4. Antal slutförda utredningar om misstänkta bidragsbrott/antal polisanmälningar.
 5. Antal kundbesök.
 6. Antal och andel kontrollpersoner (fraud investigators) per 1 000 anställda.
 7. Antal brottsmisstankar (+varifrån kom impulsen, utnyttjas riskprofiler, benefit fraud hotline).
 8. Antal/andel utredningar av misstänkta brott (finns IT-stöd för att dokumentera).

Kundfokus

1. Andel ansökningar föremål för omprövning där meddelande lämnats (till den sökande) inom 4 veckor.
2. Andel överklaganden inkomna till domstol inom 4 veckor.
3. Andel överklaganden inkomna till domstol inom 3 månader.

BFI:s arbete har medfört en rad nya möjligheter till förbättringar inom området.

Sammanfattning

Det finns ett visst arbete genomfört redan på ESV. Samtidigt behöver frågeställningarna preciseras och gälla specifikt för kontroll av utbetalningar från välfärdssystemen. Kontrollvärderingsinstrumentet ska stödja regeringens och myndigheternas styrning så att servicen till medborgarna kan öka samtidigt som felaktiga utbetalningar pressas tillbaka. Det kontrollvärderingsinstrument som används i Storbritannien är av intresse att ta del av. BFI-måtten kan vara en förebild. Till dessa kan läggas mått som redan i dag används i Sverige exempelvis inom arbetslöshetsförsäkringens område. IAF använder sig t.ex. av återkrävda belopp, underrättelser och antal dubbelbetalningar (effektmätningen).

Delegationens förslag

Delegationen föreslår att ESV ges i uppdrag att utveckla ett kontrollvärderingsinstrument avseende felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. En utgångspunkt bör vara att det arbete som lagts ned på en FA-värdering samt de erfarenheter som BFI:s arbete inneburit.

3.6 Mål

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

Bakgrund

I regleringsbrevet för 2008 har regeringen formulerat målet att inga felaktiga utbetalningar får förekomma för de utbetalande myndigheterna; Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen, Migrationsverket och CSN.

Skatteverket har i sitt regleringsbrev för 2008 mål för verksamhetsområdet Skatt som lyder – Att eftersträvade skatte- och avgiftsintäkter ska säkerställas rättssäkert och på ett för samhället ekonomiskt effektivt sätt samt på ett sätt som är kostnadseffektivt och enkelt för medborgare och företag. Brottslighet inom skatteområdet ska förebyggas och bekämpas. Medborgare och företag ska ha förtroende för Skatteverkets verksamhet. De utbetalande myndigheternas generella mål skiljer sig något från Skattemyndighetens. Försäkringskassan har tre övergripande mål som gäller administrationen, där målet om felaktiga utbetalningar ingår:

1. Tilltron till socialförsäkringen och dess administration ska vara hög.
2. Administrationen av socialförsäkringen ska vara rättssäker, effektiv och ha hög kvalitet.

3. Felaktiga utbetalningar och brott mot socialförsäkringen ska inte förekomma.

Försäkringskassan har även detaljerade mål på politik- eller verksamhetsområdesnivå.

Arbetsförmedlingen har tre allmänt hållna mål som gäller verksamheten samt målet att felaktiga utbetalningar inte ska förekomma. I målformuleringarna står inget om rättssäker tillämpning, tilltro till myndigheten eller att administrationen ska vara effektiv.

CSN har ett flertal mål för verksamheten där det bland annat ingår att "Tilltron till myndighetens administration ska vara hög" samt målet om att felaktiga utbetalningar ska minska. Det finns även mål för organisationsstyrningen som lyder som följer;

- Myndighetens servicenivå ska vara hög.
- Rättssäkerheten och kvaliteten i handläggningen ska öka.
- Verksamheten ska effektiviseras genom en ökad grad av automatiserad ärendehantering.

För Migrationsverkets olika ärendeslag finns för handläggningen målen rättssäker och effektiv. Migrationsverket ska även säkerställa att inga felaktiga utbetalningar av ersättningar till asylsökande förekommer. I målen står inget om att det ska vara hög tilltro till myndigheten.

Sammantaget har två av de utbetalande myndigheterna som mål att handläggningen ska vara rättssäker, tilltron till myndigheten ska vara hög och att administrationen ska vara effektiv. För de andra två saknas antingen mål om hög tilltro till myndigheten eller att administrationen ska vara effektiv.

Delegationens övervägande

Delegationen har i föregående avsnitt föreslagit att indikatorer används för att följa utvecklingen samt angett i vilken riktning utvecklingen bör gå de närmaste åren. Delegationen förordar användningen av indikatorer i stället för specifika målformuleringar på de begränsade områden där indikatorer kan användas. Med hjälp av omfattningsstudier, statistik och indikatorer kan regeringen och myndigheterna följa utvecklingen och erhålla ett underlag som grund för att sätta in åtgärder för att styra mot den önskade riktningen.

På övergripande nivå anser dock delegationen att målformuleringen bör preciseras. Delegationen föreslår att det övergripande målet för felaktiga utbetalningar ska lyda som följer:

Myndigheterna ska säkerställa att utbetalning från välfärdsystemen endast sker till den som är berättigade till ersättning och bidrag. Felaktiga utbetalningar ska inte förekomma.

En sådan målformulering överensstämmer med regeringens övergripande arbete mot felaktiga utbetalningar.

3.7 Informationsinsatser

Undersökningar som är genomförda på uppdrag av delegationen visar att acceptansen för bidragsbrott är relativt hög i Sverige.¹⁸ Av en nordisk jämförande studie framgår att acceptansen för bidragsbrott är högre i Sverige än i de övriga nordiska länderna.¹⁹ Resultatet i de svenska undersökningarna visar också att vissa typer av bidragsbrott ses som mindre allvarliga. Såväl allmänhet som handläggare upplever att bidragsbrotten är omfattande, medan de i själva verket är begränsade.²⁰ Då en hög acceptans och en upplevelse av att bidragsbrotten är omfattande kan vara faktorer som leder till fler överutnyttjanden bör insatser ske för att dessa ska förändras.

Ett framgångsrikt och effektivt sätt att påverka attityder och öka kunskap är att använda informationsinsatser. Flera internationella exempel, bland annat från Storbritannien och Danmark, visar att kommunikation, i kombination med andra åtgärder som lagstiftning och kontroll, ger god effekt och bidrar till minskade felaktiga utbetalningar, *se bilaga 2*. I Sverige har informationsinsatser och kampanjer varit framgångsrika när det gäller att påverka ungdomars attityder till svartarbete (Skatteverket) och alkoholvanor (Alkoholkommittén). Det finns även ett stort stöd för informationsinsatser bland allmänhet och handläggare. Ungefär 90 procent menar att ökad information om hur bidragsfusk påverkar välfärden är en ganska eller mycket bra åtgärd.²¹

¹⁸ Vem fuskar och varför? Om attityder till bidragsfusk i Sverige, Delegationen mot felaktiga utbetalningar, rapport 6.

¹⁹ Hur tryggar vi trygghetssystemen i Norden, Delegationen mot felaktiga utbetalningar, rapport 8.

²⁰ Vem fuskar och varför? Om attityder till bidragsfusk i Sverige, Delegationen mot felaktiga utbetalningar, rapport 6.

²¹ *ibid*

Kommunikation fyller i synnerhet en viktig funktion för att begränsa antalet oavsiktliga fel från välfärdssystemen som beror på att den sökande inte förstått reglerna eller fått felaktig information. De oavsiktliga felen av ersättningstagare bedöms uppgå till 30 procent av de totala felen.

Mellan 40 och 45 procent av personerna som besvarat frågor kring myndigheternas, arbetslöshetskassornas och kommunernas service och information uppger till exempel att blanketterna är svåra och informationsmaterialet är krångligt. Anmärkningsvärt är att handläggarna i än högre utsträckning instämmer i påståendena. Även av delegationens rapport om orsakerna till felaktiga utbetalningar framgår att en stor andel oavsiktliga fel skulle kunna undvikas genom förbättrad information.²²

Det bedrivs i dag inom de utbetalande myndigheterna en del kommunikationsaktiviteter som syftar till att minska felaktiga utbetalningar. Bland annat har Försäkringskassan sedan hösten 2007 en kommunikationsplan för misstänkta brott och kontroller. Däremot kan inte en enskild myndighet på egen hand genomföra de mest effektiva informationsinsatserna. De beskrivna insatserna och andra insatser skulle få en betydligt bättre effekt om de samordnades, vilket i dag inte sker. En samordning på en nationell nivå behöver därmed ske via regeringens styrning.

3.7.1 Regeringens styrning av samordnade informationsinsatser

Delegationens förslag: Samordnade kommunikationsinsatser ska genomföras.

Informationsverksamhet som bedrivs av statlig förvaltning ska som all verksamhet bedrivas *sakligt* och *opartiskt*. I övrigt finns få bestämmelser i lagar och förordningar vad gäller myndigheters informationsverksamhet. I förvaltningslagen (1986:223) sägs i 4 § att "Varje myndighet ska lämna upplysningar, vägledning, råd och annan sådan hjälp till enskilda i frågor som rör myndighetens verksamhetsområde." Av verksförordningens 7 §, framgår att myndighetens chef ska "se till att allmänhetens och andras kontakter med

²² Varför blir det fel? Orsaker till felaktiga utbetalningar från trygghetssystemen, Delegationen mot felaktiga utbetalningar, rapport 5.

myndigheten underlättas genom en god service och tillgänglighet, genom information och genom ett klart och begripligt språk i myndigheternas skrivelser och beslut.” I myndighetsförordningen sägs i 6 § att ”Myndigheten ska tillhandhålla information om myndighetens verksamhet och följa sådana förhållanden utanför myndigheten som har betydelse för verksamheten”.²³

Informationsverksamhet är en styrningsfråga för regeringen då regeringen kan formulera och tilldela myndigheterna uppdrag. Många myndigheter har bestämmelser i sina instruktioner som specificerar informationsverksamheten. I vissa fall regleras denna även genom mål i regleringsbrev eller i särskilda regeringsbeslut, t.ex. vad gäller enskilda kampanjer.²⁴

Nationella opinionsbildande insatser är ett viktigt stöd för myndigheters och organisationers arbete för att minska felaktiga utbetalningar. Insatser måste ske myndighetsgemensamt på ett strategiskt och samordnat plan för att full effekt ska kunna uppnås. Denna samordning bör för tydlighetens skull regleras via ett regeringsbeslut eller liknande. Då forskning visar att det finns en tydlig koppling mellan bidragsbrott och skattebrott, i synnerhet svartarbete, bör informationsinsatserna även innefatta Skatteverket.

Att förbättra informationen till den sökande är huvudsakligen en myndighetsintern fråga, men även här blir effekten större av samordning och styrning. Regeringen bör i sin styrning via regleringsbrev ge berörda myndigheter i uppdrag att varje år under tre års tid redovisa gjorda informationsinsatser i syfte att minska oavsiktliga fel från välfärdssystemen. En arbetsgrupp bör bildas av berörda myndigheter och organisationer för att underlätta samordning, men även fungera som ett forum för att utbyta idéer och ett bollplank. Hur detta kan göras beskrivs närmare i kapitel 6.

Att med informationsinsatser påverka attityder och öka kunskapen är möjligt, men tar tid. För att en insats ska få avsedd effekt behöver aktiviteterna pågå under flera års tid, precis på samma sätt som andra åtgärder. I annat fall uppnås ingen varaktig effekt. Större informationsinsatser ska också utvärderas och följas upp för att se att de fått avsedd effekt.

²³ Opinionsbildande verksamhet och små myndigheter, Förvaltningskommittén, SOU 2007:107.

²⁴ *ibid.*

3.7.2 Mål för informationsinsatser

Delegationens förslag: Målen för den samordnade informationsinsatsen är:

- minska acceptansen för bidragsbrott och svartarbete,
- öka kunskapen om vad som är bidragsbrott,
- öka kunskapen om omfattningen av felaktiga utbetalningar,
- öka kunskapen om ersättningsystemen och
- öka förtroendet för myndigheterna och välfärdssystemen.

Nulägesanalys, mål, målgrupper, budskap med mera finns mer utförligt beskrivet i kommunikationsstrategin för att minska felaktiga utbetalningar (*bilaga 2*). Utifrån denna strategi är målen följande:

Acceptansen för bidragsbrott och svartarbete ska minska

Acceptansen för bidragsbrott ska halveras fram till 2011. Delegationens undersökningar visar att var fjärde person har en acceptans för bidragsbrott. Primär målgrupp för informationsinsatserna är förmånstagare och andra med viss eller hög acceptans för bidragsbrott, sekundärt att stärka dem som har låg acceptans för bidragsbrott.

Enligt en rapport från Skatteverket anser 14 procent av medborgarna att svartjobb är acceptabelt.²⁵ Siffran för yngre (18–34 år) är 19 procent. Primär målgrupp är därför ungdomar och unga vuxna. Målet är att minska antalet medborgare, oavsett ålder, som anser att svartjobb är acceptabelt med hälften fram till 2011.

Öka kunskapen om vad som är bidragsbrott

Andelen som anser att det är ok att ta ut en extra sjukdag fast man inte är sjuk eller att ta ut tillfällig föräldrapenning när barnen är friska, ska minska från var tredje person till var fjärde person fram till 2011.

Öka kunskapen om omfattningen

Allmänhetens upplevelse av omfattningen av felaktiga utbetalningar och svartarbete ska överensstämma med den faktiska omfattningen. Nästan ingen av allmänheten och handläggarna ska anse att bidragsbrott är mycket omfattande. Detta mål ska uppnås 2011.

²⁵ Medborgarnas synpunkter på skattesystemet, skattefusket och Skatteverkets kontroll, Skatteverket, rapport 2007:3.

Öka kunskapen om välfärdssystemen

En stor andel oavsiktliga fel beror på otillräcklig information, krångliga blanketter och okunskap om till exempel skyldigheten att anmäla ändrade förhållanden. Andelen oavsiktliga fel från sökanden ska minska till en femtedel av det totala antalet felaktiga utbetalningar fram till 2011 mot motsvarande en tredjedel år 2007.

Öka förtroendet

Förtroendet för välfärdssystemen och myndigheterna ska öka.

4 Myndigheternas, kommunernas och arbetslöshetskassornas åtgärder

De utbetalande myndigheterna, kommunerna och arbetslöshetskassorna eftersträvar att det ska bli rätt från början.

Handläggning och utbetalning av ersättning består till stora delar av att göra kontroller av den sökandes inlämnade underlag och andra uppgifter som har betydelse för att ta ställning till den sökandes rätt till ersättning. De kontroller som görs för närvarande finns utförligt beskrivna för varje system i delegationens rapport Hur tryggar vi trygghetssystemen?.

Även om kontroller ingår i handlägningsprocessen är detta inte en garanti för att de alltid utförs. Myndigheterna kan även hamna i en målkonflikt mellan kravet att betala ut ersättning i tid och att det inte ska ske några felaktiga utbetalningar, eftersom flera kontroller är resurskrävande. Ett exempel på detta är Försäkringskassans rekommendationer i juni 2008 att handläggare under en begränsad tid ska avstå från vissa kontroller som normalt ska göras i samband med handläggning av ett antal ärendeslag.¹

Det är därför viktigt att myndigheten har en väl fungerande efterkontroll och återkravsverksamhet som är konsekvent och inte tillåts att bortprioriteras, så att brister i handläggningen kan upptäckas och man får ett mått på vad bristande förkontroller kostar.

¹ Avsteg i processen gäller Bostadsbidrag, Föräldrapenning, Underhållsstöd, Bostadstillägg/Åldreförsörjningsstöd, SGI och EU-familjeförmåner. Beslutet gäller 21 maj 2008 – 31 december 2008, förutom Föräldrapenning och SGI som gäller till och med 15 september 2008 och EU-familjeförmåner som gäller tills vidare.

4.1 Gällande förordningar angående kontroller

Tre förordningar reglerar myndigheternas interna styrning och kontroll.

Enligt 3 § myndighetsförordningen (2007:515) ansvarar myndighetens ledning bl.a. för att verksamheten bedrivs effektivt och att myndigheten hushållar väl med statens medel. Enligt 4 § ska myndighetens ledning säkerställa att det vid myndigheten finns en intern styrning och kontroll som fungerar på ett betryggande sätt.

Enligt 3 § förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll ska myndigheter som omfattas av förordningen göra en riskanalys. Med ledning av riskanalysen skall åtgärder vidtas som är nödvändiga för att kravet på en effektiv verksamhet ska uppfyllas. Den interna styrningen och kontrollen ska regelbundet följas upp och bedömas. Vid bedömningen ska iakttagelser som lämnas vid extern och intern revision beaktas.

Enligt Internrevisionsförordning (2006:1228) ska internrevisionen utifrån en analys av verksamhetens risker självständigt granska om ledningens interna styrning och kontroll är utformad så att myndigheten med en rimlig säkerhet fullgör de krav som framgår av 3 § myndighetsförordningen (2007:515).

Myndigheterna har således ett tydligt uppdrag att genomföra riskanalyser och att vidta åtgärder. Förordningarna omfattar inte arbetslöshetskassorna och kommunerna, vilket inte hindrar att även dessa arbetar med riskanalyser m.m.

Delegationen har fått information om att IAF avser att göra en fördjupad granskning av arbetslöshetskassornas interna styrning och kontroll. Utifrån resultaten av denna granskning kommer IAF överväga möjligheten att föreskriva att arbetslöshetskassorna ska arbeta på samma sätt som föreskrivs i förordningen om intern styrning och kontroll.

Krav på internkontroll i kommunerna regleras i kommunallagen (1991:900). I 9 kap. 9 § sägs bland annat att revisionen ska granska ”om verksamheten sköts på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt och att den interna kontrollen som görs inom nämnderna är tillräcklig”.

4.2 Planerade åtgärder

Delegationen redovisar i rapporten *Hur tryggar vi trygghetssystemen?* en kartläggning av vilka insatser myndigheterna, arbetslöshetskassorna och kommunerna genomfört eller planerar att genomföra för att minska de felaktiga utbetalningarna utifrån delegationens arbete med orsaker till och omfattning av felaktiga utbetalningar.² Kartläggningen visar att planerade åtgärder varierar stort mellan organisationerna och att det, i förhållande till orsaker och omfattning av felaktiga utbetalningar, är förhållandevis få åtgärder som planeras. De planerade åtgärderna återges i korthet nedan.

Gemensamt för samtliga välfärdssystem som administreras av *Försäkringskassan* är att en regel om dubbelattestering vid utbetalning av belopp på 40 000 kronor eller mer har införts. På så sätt minskar Försäkringskassan risken både för oavsiktliga fel och för interna oegentligheter. En förstudie beträffande rimlighetskontroller i de IT-baserade handlägningsstöden genomförs 2008. Avsikten är att handlägningsstöden ska utvecklas så att de innehåller rimlighetsvariabler beträffande belopp, antal dagar eller kombination av olika förmåner. Vid avvikelser från vad som är rimligt ska automatisk signal ges till handläggaren före utbetalning.

Försäkringskassan har även ingått ett avtal med Swedbank för att möjliggöra effektivare kontokontroller. Kontrollen innebär att Försäkringskassan löpande kommer att skicka frågor till banken rörande förändringar och nyupplägg av konton. Syftet är att i större utsträckning kunna hitta och stoppa såväl interna oegentligheter som bedrägeriförsök mot Försäkringskassan.

Det kontrollinstrument, Qben II, som utvecklats för att bedöma omfattningen av misstänkta bidragsbrott omarbetas för närvarande. Försäkringskassan är dock restriktiv med att göra förändringar i de frågor som ingår i Qben II eftersom det försvårar jämförelser över tid. De felorsaker som identifierats i delegationens arbete kommer att ingå i den riskanalys och den åtgärdsplan som görs 2008.

Mot bakgrund av IFAU:s rapport om Arbetsförmedlingens anvisningar av lediga platser som presenterades under våren 2008 arbetar *Arbetsförmedlingen* med att ta fram rutiner för att införa stickprov av om de sökande verkligen sökt anvisade arbeten.³ Rutiner för uppföljning av förmedlingens åtgärder avseende

² Hur tryggar vi trygghetssystemen? Delegationen mot felaktiga utbetalningar, rapport 9.

³ Hur fungerar Arbetsförmedlingens anvisningar av lediga platser? IFAU, rapport 2008:5.

sökande som redovisat att de inte sökt anvisade arbeten kommer att införas. Liknande kontroller genomfördes även under 2007. Ett systemstöd för stickprovskontroller av arbetsgivares rekvisitioner planeras. Arbetsförmedlingen kommer även att införa stickprovskontroller av kvalitén på handläggningen inom myndigheten. Dessutom är inriktningen att anpassa och effektivisera befintliga kontroller utifrån förändringar av program och insatser.

En övervägande del av CSN:s kontroller sker maskinellt och genom ett elektroniskt informationsutbyte med olika samverkansaktörer. De riskanalyser som CSN har gjort pekar på ett behov av fler kontroller för att i efterhand hitta ytterligare felaktiga utbetalningar. CSN har därför utökat kontrollerna av att studerande har bedrivit de studier som de har fått studiemedel för, både för studerande i Sverige och utomlands, samt stärkt kontrollen av de studerande som lämnat motstridiga uppgifter om tidigare utbildning. Dessutom planeras att även kontrollera inkomstuppgifter för studerande som läst en termin och inkomsten för de studerande som får tilläggs lån samt öka kontrollen av avvikande belopp och avvikande utbildningstider för att säkerställa att rätt belopp betalats ut. Sedan 2008 gör CSN även återkommande stickprovskontroller inom tidigare granskade områden där kvalitetsbrister i handläggningen har funnits. Korta rapporter över resultaten tas fram direkt efter de månatliga granskningarna och kontoren arbetar löpande med förbättringar i handläggningen.

Inom *Migrationsverket* planeras att ge tidsbegränsade beslut om ekonomiskt bistånd enligt lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande. Det kommer att innebära en bättre närvarokontroll av framför allt de personer som valt att ordna sitt eget boende och inte bor på någon av Migrationsverkets anläggningar.

Inom *arbetslöshetskassorna* håller ett nytt gemensamt ärendehanteringssystem på att införas, vilket kommer att innebära gemensamma arbetsprocesser vid handläggningen på arbetslöshetskassorna. Vidare planeras kontroll av beviljad arbetslöshetsersättning gentemot utbetald premiepension.

Kommunerna gör bedömningen att de redan genomför alla kontroller före utbetalning som är möjliga inom gällande lagstiftning. Då uppgift om förmögenhet inte längre kan hämtas från Skatteverket har kontrollmöjligheterna på detta område försämrats. Uppgifter om ränteinkomster och innehav av fastigheter kan dock fortfarande erhållas från Skatteverket. Det stora problemet för kommunernas del är att kontrollerna i huvudsak är manuella och

därmed tidsödande samt att vissa kontroller baserar sig på kontroll av gamla uppgifter, såsom taxeringsbeslut.

4.3 Ytterligare åtgärder bör vidtas

Många av de orsaker till felaktiga utbetalningar som identifierats i delegationens arbete och som bedöms orsaka felaktiga utbetalningar i väsentlig omfattning kommer troligen att kvarstå efter genomförande av de planerade åtgärderna. Det handlar framför allt om fel som beror på

- felaktiga inkomstuppgifter,
- felaktiga uppgifter om arbete och arbetstid,
- svartarbete,
- felaktiga uppgifter om boende,
- felaktiga uppgifter om förmögenhet,
- felaktig bedömning av förmåga, samt
- slarv eller bristande kunskap hos allmänhet och handläggare.

Delegationen utvecklar i det följande sin syn på vilka åtgärder som ytterligare bör vidtas.

När det gäller inkomster, arbete/arbetstid, boende och förmögenhet är sådana förhållanden möjliga att kontrollera i större utsträckning än vad som görs i dag men resursinsatsen för att genomföra mer heltäckande kontroller skulle bli mycket hög. De utbetalande organisationerna skulle manuellt i varje ärende behöva ringa arbetsgivare och banker, besöka bostäder/bostadsområden, kontrollera med Posten etc. Även om sådana åtgärder vidtogs i varje enskilt fall skulle handläggaren inte vara helt säker på det inte fanns en annan arbetsgivare eller en annan bank som borde ha kontrollerats. Det säger sig självt att sådana kontrollkrav inte kan ställas på myndigheter, arbetslöshetskassor och kommuner i varje enskilt ärende så länge de inte har möjlighet att kontrollera uppgifterna elektroniskt. Delegationen föreslår därför ett antal regeländringar i kapitel 5 som syftar till att förbättra kontrollmöjligheterna på dessa områden. När det gäller slarv och bristande kunskap finns det enligt delegationens bedömning, utöver de planerade åtgärderna, en rad generella åtgärder som myndigheter, arbetslöshetskassor och kommuner bör vidta för att minska de felaktiga utbetalningarna.

4.3.1 Information, utbildning och samverkan

Delegationens bedömning: Myndigheter, arbetslöshetskassor och kommuner bör utveckla:

- informationen till allmänheten,
- utbildningen av handläggare, och
- samverkan sinsemellan.

Information till allmänheten

De oavsiktliga fel som orsakas av allmänheten bedöms utgöra ungefär 30 procent av de totalt felaktigt utbetalda beloppen. I undersökningar som delegationen genomfört uppger en relativt stor andel av allmänhet och handläggare att blanketterna upplevs som svåra att fylla i och att informationsmaterialet är krångligt.⁴ Myndigheterna strävar efter att i högre grad göra det möjligt för den sökande att göra sin ansökan/anmälan på internet, vilket ökar möjligheten att ge aktuell information till den sökande och att säkra att alla nödvändiga uppgifter är ifyllda. Problemet med svårbegripliga formulär och krångligt informationsmaterial löses dock inte med att ansökan/anmälan görs elektroniskt, utan här behöver myndigheter, arbetslöshetskassor och kommuner arbeta mer aktivt. För att få en hög användarvänlighet bör fokusgrupper involveras i arbetet med att ta fram informationsmaterial och blanketter. Dessa kan nyttjas av flera myndigheter samtidigt. Även om blanketter och information ska vara anpassade till respektive förmån torde det finnas ett värde i myndighetsövergripande samarbete i dessa frågor. Andra orsaker till oavsiktliga fel är bristande kunskap om regelverk och om behovet att anmäla ändrade förhållanden. Genom riktad information är det möjligt att minska förekomsten av dessa fel. I detta samarbete måste också beaktas att utformningen av informationen inte försvårar en utredning av brott. Arbetet med att förändra och förenkla blanketter och IT-lösningar bör därför ske efter samråd med polis och åklagare.

Generellt gäller att följande insatser bör genomföras:

- Ansökan ska utformas så att det är lätt att fylla i rätt uppgifter.

⁴ Vem fuskar och varför, s. 51, Delegationen mot felaktiga utbetalningar, rapport 6.

- Den sökande ska vid ansökningstillfället ha tillgång till en enkel beskrivning av aktuella regler.
- På ansökningsblanketten ska tydligt framgå vilka underlag som ska ingå i ansökan.
- Informationen som lämnas vid ansökan ska innehålla preciserade uppgifter om vilka ändrade förhållanden den sökande är skyldig att anmäla till myndigheten.
- Information ska ges om att felaktigt utbetalda belopp återkrävs.
- Information ska lämnas om bidragsbrottslagen.

En ytterligare bidragande orsak till att ersättningar betalas ut felaktigt är att informationen inte är enhetligt utformad mellan ersättningssystemen. Frågor och information om inkomster, boende, förmåga och liknande uppgifter som den sökande ska lämna kan utformas på liknande sätt och underlättar därmed för den sökande.

Ett bättre handläggarsstöd skulle dessutom minska oavsiktliga fel som beror på att handläggaren lämnar felaktig eller otydlig information.

Ett myndighetsövergripande samarbete kan fungera som ett forum för utbyte av idéer om hur information till sökande kan förbättras och därmed orsakerna till fel minimeras, hur informationen kan göras mer enhetlig, liksom hur förtroendet för utbetalande myndigheter och organisationer kan öka.

Utbildning m.m. av handläggare

En orsak till oavsiktliga fel är att handläggare lämnar felaktig eller otydlig information.⁵ De oavsiktliga fel som orsakas av handläggare beror på kompetensbrist, resurs- och tidsbrist, komplicerat, otydligt och svårkontrollerat regelverk samt brister i samverkan med andra organisationer. I handläggarenkäten svarade i genomsnitt 77 procent av handläggarna att de har tillräcklig utbildning för att utföra de kontroller som bör göras. Nästan var fjärde handläggare anser sig således inte ha tillräcklig utbildning för detta ändamål. Skillnaderna mellan organisationerna är stora, men generellt finns det ett kontinuerligt utbildningsbehov om kontrollrutiner.

⁵ Varför blir det fel? Delegationen mot felaktiga utbetalningar, rapport 5.

Enligt delegationens bedömning bör myndigheter, arbetslöshetskassor och kommuner göra ytterligare satsningar på handläggarutbildning inom följande områden:

- Utbildning i gällande regelverk, kontrollrutiner och sekretessbestämmelser.
- Utveckling av vägledningar och riktlinjer så att det klart framgår vilka underlag som krävs för att en utbetalning ska kunna göras.

Utveckling av samverkan och informationsutbyten med andra organisationer

I kontrollrapporten påpekas behovet av lokala nätverk där förutom handläggare från utbetalande myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor även representanter för polis, åklagare och försäkringsbolag deltar.⁶ För att ge stöd till denna typ av lokala nätverk bör ett motsvarande nätverk finnas på central nivå. På så sätt kan principiella frågor som väcks på lokal nivå fångas upp och bli föremål för diskussion om ändringar av rutiner och regelverk för hela landet. Nationella och lokala nätverk skulle också kunna utgöra forum för informationsutbyte mellan myndigheterna, kommunerna och arbetslöshetskassorna m.fl. i generella ärenden. Ett sådant nätverk skulle kunna vara ett komplement till det utökade myndighets-samarbete inom SAMEB som delegationen föreslagit i avsnitt 5.5.3.

Ett utökat och utvecklat informationsutbyte mellan olika organisationer kan ske inom ramen för befintliga regelverk. Delegationen har i sitt arbete med riskanalyser i gränssnitten mellan myndigheterna identifierat flera områden där risken för felaktiga utbetalningar är stor och där åtgärder kan vidtas inom ramen för gällande regelverk.⁷ Det gäller informationsutbyte mellan

- Försäkringskassan och arbetslöshetskassorna, samt
- Skatteverket, folkbokföringen, och alla utbetalande organisationer.

⁶ Hur tryggar vi trygghetssystemen? Delegationen mot felaktiga utbetalningar, rapport 9.

⁷ Riskanalys av gemensamma gränssnitt och ansvarsområden i trygghetssystemen, ESV, 2008-05-20.

Försäkringskassan och arbetslöshetskassorna

Det finns brister i de interna rutinerna hos Försäkringskassan som medför att handläggare inte alltid följer beslutade rutiner, bl.a. på grund av tidsbrist, vilket leder till risk för felaktig utbetalning av dubbla dagessättningar, t.ex. sjukpenning och arbetslöshetsersättning samtidigt. Risken omfattar även retroaktiva utbetalningar av dagessättningar. Skärpta interna rutiner och riktlinjer, ökad samverkan med arbetslöshetskassorna och ett förbättrat handläggarstöd är åtgärder som bör vidtas av Försäkringskassan.

Arbetsförmedlingen och Migrationsverket

Arbetsförmedlingen erhåller uppgifter om uppehållstillstånd veckovis genom filöverföring från Migrationsverket. För närvarande kan dock Arbetsförmedlingens handläggare inte utläsa datum för när uppehållstillstånd beviljats. En ändring i Arbetsförmedlingens handläggningssystem, som gör att uppgiften framgår, kommer att göras under hösten 2008.

Skatteverket, folkbokföringen, och alla utbetalande organisationer

Enligt 2 § folkbokföringsförordningen (1991:749) ska Totalförsvarets pliktverk, Vägverket, Centrala studiestödsnämnden, Statens person- och adressregisternämnd, Migrationsverket, Kronofogdemyndigheten, Försäkringskassan och kommunerna, med undantag för socialtjänsterna, underrätta Skatteverket om adress så snart det finns anledning att anta att den adress en person har inte är registrerad i folkbokföringen.

Uppgiftsskyldighet finns således för flera myndigheter, däremot kan rutinerna förbättras avseende hur uppgiftslämnandet ska gå till. Möjligheter att lämna information automatiskt i elektroniskt format efterfrågas. Informationsinsatser behöver genomföras gentemot de uppgiftsskyldiga.

Ett generellt problem för Skatteverket är att utreda vilka personer som är bosatta i landet eller utvandrade. Skatteverket får inte uppgifter om ändrade eller felaktiga adresser från t.ex. CSN avseende studiestödstagare och återbetalare som befinner sig utomlands.

Mot bakgrund av ovanstående har Skatteverket fått ett regeringsuppdrag att utveckla och effektivisera tillhandahållandet av folkbokföringsuppgifter i samhället (Dir. 2007:123). Uppdraget ska redovisas till Finansdepartementet senast den 1 november 2008.

4.3.2 Ett utvecklat IT-baserat handläggarstöd

Delegationens bedömning: Myndigheter, arbetslöshetskassor och kommuner bör vidareutveckla de IT-baserade handläggarstöden med inbyggda kontroller.

Delegationens orsaksstudier visar att handläggarstöden anses vara tungrodda och otillräckliga.⁸ Exempel på detta är att ändringar i ett ärende är mycket tidskrävande, avsaknad av väsentliga uppgifter i handläggarstödet, avsaknad av varningssignaler och mycket manuella rutiner vid sidan om stödsystemet. Detta innebär t.ex. att handläggaren drar sig för att ändra i ett ärende då ändring av en detalj kan medföra att hela ärendet måste startas om från början. Att häva ett gammalt beslut, ta ett nytt beslut och bekräfta det nya beslutet, medför att det lätt blir fel i processen. Detta medför i sin tur återkrav som ska hanteras. Stödsystemen uppfattas även som opraktiska och klumpiga att arbeta i, överblick saknas, inmatningar och manuella beräkningar behöver göras vid sidan av. Väsentliga uppgifter saknas i systemen. Varningssignaler, t.ex. vid extrema förändringar sedan förra ansökan, saknas.

Det finns således på ett flertal områden behov av ett utökat IT-baserat handläggarstöd för att få bättre fungerande kontroller. Ett utbyggt sådant stöd innebär inte bara en snabbare handläggning utan också att handläggningen kan styras så att nödvändiga kontroller måste göras för att handläggaren ska komma vidare i handläggningen. En del oavsiktliga fel kan på så sätt undvikas.

Den nyligen lagda propositionen (2007/08:160) om utökat elektroniskt informationsutbyte ställer krav på utvecklingen av IT-baserade handläggarstöd som dels ger erforderligt stöd i handläggningen, dels motsvarar de sekretesskrav som ställs. Detta gäller t.ex. socialtjänstens direktåtkomst till uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet och till Försäkringskassans socialförsäkringsdatabas, socialtjänstens rätt att ta del av uppgifter om sökande

⁸ Varför blir det fel?, Delegationen mot felaktiga utbetalningar, rapport 5.

från Arbetsförmedlingen, ersättning eller annat stöd till enskild från CSN. Förslaget ger också möjlighet att hos Skatteverket ta del av uppgifter som avser inkomstslaget kapital och återbetalning av skatt samt ger socialtjänstens rätt att ta del av uppgifter som lämnats till kommun avseende introduktionsersättning. I sammanhanget förtjänar det att påpekas att det inom EU pågår ett omfattande arbete med att utforma regler som möjliggör elektroniskt informationsutbyte mellan medlemsstaterna i syfte att förbättra kontrollen av personer som förflyttar sig mellan länderna och samtidigt uppbär olika former av ersättning från välfärdssystemen.

Erfarenheterna från det informationsutbyte som infördes 2002, som gjorde det möjligt för arbetslöshetskassorna, CSN, länsarbetsnämnderna och Försäkringskassan att utbyta information om enskilda elektroniskt, är att det kan ta flera år innan informationsutbytet fungerar väl. Statskontorets utvärdering av informationsutbytet visade att samarbetet mellan de ingående parterna fungerade ganska väl, men att det fortfarande 2006 fanns problem.⁹ Flera uppgifter som behövdes för kontroller kunde exempelvis inte hämtas i elektronisk form, de flesta förmånsslag genomgick inte automatiska kontroller och i viss mån förekom alltjämt felaktiga dubbelutbetalningar. Huvudorsaken var brister i de legala och administrativa förutsättningarna för informationsutbytet. Delegationen har vidare funnit att de olika tidsbegrepp och inkomstbegrepp som används i olika välfärdssystem väsentligt försvårar informationsutbyten och kontroll. Strävan bör således vara att ge begreppen en mer enhetlig utformning.

En förutsättning för väl fungerande och kostnadseffektiva kontrollrutiner är att handläggartöden så långt det är möjligt innehåller alla de uppgifter som krävs för kontroll, att de är enkla att använda och att de är elektroniska. Så långt möjligt bör stödsystemen vara byggda så att kontrollerna är obligatoriska, antingen genom automatisk kontroll eller genom att kontroll måste göras innan man kommer vidare i handläggningen.

⁹ Informationsutbyte kräver bra förutsättningar - En utvärdering av informationsutbytet mellan arbetslöshetskassorna, Arbetsmarknadsverket och Försäkringskassan, Statskontoret 2006:7.

4.3.3 Insatser för att förhindra och upptäcka interna oegentligheter

Delegationens bedömning: Risk- och sårbarhetsanalyser av interna oegentligheter bör genomföras regelbundet och behörigheter bör hållas aktuella.

Vid utveckling av IT-baserade handläggningssystem bör hänsyn tas till risken för interna oegentligheter.

Sedan juni 2007 har ett nätverk bestående av representanter från Försäkringskassan, Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, CSN, Arbetsförmedlingen, Skatteverket, Finansinspektionen och SÄPO arbetat med att identifiera riskområden för interna brott i samband med utbetalningar från välfärdssystemen och att dela erfarenheter och kunskap för att vidta åtgärder mot interna brott. Syftet med arbetet har varit att stödja en hög säkerhetsnivå för utbetalningar från välfärdssystemen.

Inom nätverket har erfarenheter utbytt om hur riskhantering med inriktning på interna brott ska kunna följas upp och åtgärder fortlöpande vidtas. Vidare har frågor som handlar om att utveckla former för en god incidentberedskap diskuterats, t.ex. hur man skapar bra kontaktvägar till åklagare vid misstänkta brott av den typ som det handlar om här.

Verksamhet som är i riskzonen för interna oegentligheter inom statlig och kommunal förvaltning är framför allt utbetalande funktioner där anställda kan utöva inflytande eller makt gentemot utomstående. Närhet och kontroll över pengar utgör alltid en risk för felaktiga eller otillbörliga utbetalningar. Särskilt utsatta befattningar är ekonomipersonal, systemförvaltare, personal som hanterar redovisningsmedel och personal i särskild förtroendeställning.

Några slutsatser som kan dras från arbetet är bland annat att

- risk- och sårbarhetsanalyser måste genomföras regelbundet och behörigheter måste hållas aktuella,
- säkerhetsaspekten måste beaktas vid utveckling av nya data-system,
- det måste finnas en god struktur för kontroll i samband med anställning,
- minst två personer ska behövas för att en betalning ska kunna verkställas,

- onormalt stora belopp som ska utbetalas ska bli föremål för särskild kontroll,
- myndigheterna, kommunerna och arbetslöshetskassorna kontinuerligt bör genomföra utbildning i säkerhetsfrågor,
- inpasseringssystem med inloggningsfunktion ska finnas på arbetsplatsen,
- rutiner ska finnas för dubbelkommando vid känsliga moment, och
- beroende av nyckelpersoner ska undvikas.

Det är viktigt att myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor har rutiner vid nyrekrytering till arbetsuppgifter med höga säkerhetskrav med fokus på att minska risken för interna brott. Exempel på sådana rutiner kan vara att luckor i den sökandes uppgifter om tidigare anställningar ska följas upp, egna referenser tas och den sökande bör uppmanas att lämna utdrag ur brottsregistret i oöppnat kuvert så att arbetsgivaren kan se att inga sidor avlägsnats från utdraget. Frågor om korruption måste beaktas i det inre säkerhetsarbetet.

4.3.4 Kostnadseffektiva kontrollinsatser

Delegationens bedömning: Myndigheter, arbetslöshetskassor och kommuner bör utveckla kostnadseffektiva kontrollmetoder.

Uppföljning bör göras av kontrollverksamhetens kostnadseffektivitet.

Av samtliga handläggare som besvarade handläggarenkäten instämmer drygt varannan i att insatser mot bidragsbrott har en hög prioritet inom myndigheten.¹⁰ Det finns dock inte någon tydlig prioritering av kontrollarbetet på myndigheterna. Både i handläggarenkäten och i de orsaksseminarier som anordnats inom delegationens arbete har tidsbrist och stress framförts som viktiga förklaringar till att myndigheten begår oavsiktliga fel och att föreskrivna kontroller inte görs.

Även om kontroller ingår i handlägningsprocessen är detta inte en garanti för att de alltid utförs. Om kontroll som ingår i handläggningen blir eftersatt är det viktigt att myndigheten har väl

¹⁰ Hur tryggar vi trygghetssystemen? Delegationen mot felaktiga utbetalningar, rapport 9.

fungerande efterkontroller och återkravsverksamhet som är konsekvent och inte tillåts att bortprioriteras.

Vidare måste rutiner utvecklas som säkrar att resultat av efterkontroller återkopplas till berörda handläggare.

För närvarande är det stora skillnader mellan återkrävda felaktigt utbetalade belopp och den bedömda omfattningen av de felaktiga utbetalningarna, vilket tyder på att kontrollerna inte är effektiva. Enligt omfattningsrapporten uppgick återkraven under 2006 till mellan 1 och 2 promille av de totalt utbetalda beloppen.¹¹ Endast för ersättning från CSN och ersättning i form av bilstöd ligger återkraven på över 1 procent av de utbetalda beloppen. I redovisningen saknas uppgifter om återkrav av ekonomiskt bistånd och Migrationsverket har ingen återkravs rätt av bidrag till asylsökande. Den bedömda omfattningen av de felaktiga utbetalningarna motsvarade 6–7 procent av de utbetalda beloppen från de 16 system som granskades närmare. Ett effektivt efterkontrollarbete torde därför inledningsvis innebära att andelen upptäcka fel ökar.

Efterkontroller ger viktig information om hur handläggning och kontroller före utbetalning fungerar. Myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor måste därför sörja för att ha en bra återkoppling av de erfarenheter som efterkontrollerna ger så att de kontrollinsatser som sker före utbetalning i högre grad leder till att fel upptäcks innan utbetalning skett.

Efterkontroll måste ske konsekvent och även ingå i en strategisk kontrollplan. Ett tydligt ansvar för efterkontrollarbetet måste utpekas och fastställas i arbetsordningen för myndigheten.

Dimensioneringen av kontrollinsatserna och kostnadseffektivitet

Vid ställningstagandet till hur stora resurser som bör avsättas för efterkontroller bör utgångspunkten vara att gapet mellan den bedömda kostnaden för felaktiga utbetalningar och de fel som upptäcks och återkrävs ska minska. I utvecklingsarbetet måste också effekten för hela rättskedjan beaktas. För att få en hög effekt måste "rätt" ärende anmälas och adekvata underlag lämnas i samband med anmälan. Detta innebär att åklagare och polis måste ta del i utvecklingsarbetet.

¹¹ Vad kostar felen? Delegationen mot felaktiga utbetalningar, rapport 7.

Försäkringskassans modell för att beräkna inbesparat belopp

Försäkringskassan har under 2007 tagit fram en metod för att beräkna den besparing som görs då felaktiga utbetalningar till följd av misstänkt brott upptäcks och stoppas. Om tidsperiod och belopp är kända används dessa, om inte används schabloner. Beräkning av besparingsbelopp ska göras från den tidpunkt då Försäkringskassan har stoppat utbetalningen, helt eller delvis.

Tabell 4.1 Beräkning av inbesparat belopp, Försäkringskassan

| Förmån | Tidsperiod | Belopp brutto (om inte känt) |
|---|--|------------------------------|
| Aktivitetsstöd | Beviljad tid | 495 kr/dag |
| Arbetskadelivränta | Beviljad tid eller 3 år om t.o.m. datum saknas | 6 411 kr/månad |
| Assistansersättning | 2 år eller tid kvar till efterkontroll/omprövning (om kortare tid än 2 år) | 106 335 kr/månad |
| Barnbidrag | Tid till barnets 16-årsdag | 1 050 kr/månad |
| Bostadsbidrag | Beviljad eller begärd tid | 1 655 kr/månad |
| BTP | Beviljad eller begärd tid | 2 194 kr/månad |
| Flerbarnstillägg | Tid till barnets 16-årsdag | 285 kr/extra barn |
| Föräldrapenning | Begärd tid | 456 kr/dag |
| S/A icke tidsbegränsad | 3 år eller tid kvar till 65-årsdagen (om kortare tid än 3 år) | 8 700 kr/månad |
| S/A tidsbegränsad | Tid kvar till att den tidsbegränsade S/A skulle ha upphört | 8 700 kr/månad |
| Sjukpenning | Begärd tid, dvs. tid kvar enligt medicinskt underlag som finns hos Försäkringskassan | 479 kr/dag |
| Tandvårdsförsäkring (högstkostnadsförsäkring 65+) | Per tandvårdsräkning | 38 669 kr/förhandsprövning |
| Tandvårdsförsäkring (samtliga åldersgrupper) | Per tandvårdsräkning | 200 kr/tandvårdsräkning |
| Tillfällig föräldrapenning | Begärd tid | 761 kr/dag |
| Underhållsstöd | Tid till barnets 18-årsdag | 1 273 kr/månad |
| Vårdbidrag | 2 år eller tid kvar till efterkontroll/omprövning (om kortare tid än 2 år) | 4 763 kr/månad |

Sedan oktober 2007 har Försäkringskassan statistik på hur stora besparingar som görs då felaktiga utbetalningar stoppas. Beräkningarna bygger på de angivna beloppen i tabell 4.1. Som framgår av statistiken är det framför allt upptäckta felaktiga utbetalningar inom ärendeslagen underhållsstöd, barnbidrag och sjuk- och aktivitetsersättning som ger de stora besparingarna. Av tabell 4.2 framgår att besparingen till följd av de stoppade felaktiga utbetalningar av sjuk- och aktivitetsersättning beräknas till drygt 25 miljoner kronor under första kvartalet 2008, medan ett betydligt större antal stoppade felaktiga utbetalningar av tillfällig föräldrapenning innebar en beräknad besparing på drygt 825 000 kronor. Med besparing avses här de belopp som skulle betalats ut om felet inte upptäckts.

Tabell 4.2 Besparing då felaktig utbetalning stoppas, Försäkringskassan, Sverige

| Januari till mars 2008 | Antal felaktiga utbetalningar* | Summa felaktiga utbetalningar* | Antal stoppade felutbetalningar** | Summa stoppade felutbetalningar |
|---------------------------------|--------------------------------|--------------------------------|-----------------------------------|---------------------------------|
| Sjuk- och aktivitetsersättning | 69 | 14 577 340 | 89 | 25 270 540 |
| Tillfällig föräldrapenning | 573 | 3 102 375 | 585 | 825 724 |
| Bostadsbidrag | 175 | 4 393 626 | 209 | 4 480 896 |
| Ersättning saknas | 0 | | 0 | |
| Sjukpenning | 94 | 6 875 577 | 68 | 2 069 154 |
| Bostadstillägg till pensionärer | 146 | 4 072 203 | 136 | 4 382 999 |
| Underhållsstöd | 123 | 2 418 971 | 143 | 23 886 051 |
| Föräldrapenning | 116 | 2 158 877 | 24 | 632 635 |
| Barnbidrag | 117 | 2 175 845 | 117 | 24 651 039 |
| Övrigt | 27 | 823 935 | 32 | 1 416 486 |
| SGI | 16 | 1 712 684 | 7 | 280 523 |
| Arbetskadelivränta | 27 | 5 435 912 | 28 | 5 670 573 |
| Assistansersättning | 7 | 1 229 904 | 5 | 1 638 407 |
| Aktivitetsstöd | 17 | 195 768 | 2 | 94 308 |
| Vårdbidrag | 2 | 50 185 | 3 | 43 215 |
| Tandvård | 4 | 43 253 | 1 | 6 400 |
| Totalt | 1 513 | 49 266 454 | 1 449 | 95 348 950 |

* Ersättning har betalats ut på felaktiga grunder p.g.a. avsiktligt eller oavsiktligt fel av den försäkrade eller felutbetalning av Försäkringskassan.

**Ersättning skulle ha betalats ut felaktigt om inte Försäkringskassan beslutat om indragning, nedsättning eller avslag.

Den totala besparingen består dels av summa felaktiga utbetalningar som har betalats ut felaktigt och som bör återkrävas, dels av de stoppade utbetalningarna som fortsättningsvis skulle ha skett om inte felet upptäckts. Det totalt inbesparade beloppet under det första kvartalet 2008 uppgick till 144,6 miljoner kronor (95,3+49,3). På årsbasis motsvarar detta en besparing på nästan 600 miljoner kronor. Kostnaden för kontrollinsatserna uppgick under 2007 till 270 miljoner kronor, baserat på uppgifter från den tidsredovisning som myndighetens anställda gör.

Under 2007 var kontrollinsatsen framför allt inriktad på kontroll av tillfällig föräldrapenning, TFP, där de upptäckta felen är många men små till beloppet. Besparingsbeloppet skulle rimligen ha blivit betydligt högre om inriktningen vid efterkontrollen i stället varit att finna felaktiga utbetalningar inom sjuk- och aktivitetsersättning eller assistansersättning där de felaktigt utbetalda beloppen i genomsnitt är betydligt större än inom TFP.

Uppföljning av kostnadseffektivitet

Effekter av åtgärder mot felaktiga utbetalningar behöver följas upp och kostnadseffektiviteten i olika åtgärder och kontroller behöver mätas och bedömas på något sätt. Regeringen har i regleringsbrevet gett Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen respektive CSN i uppdrag att värdera sina insatser gentemot uppnådda effekter. Försäkringskassan ska även redovisa resursåtgång (i årsarbetskrafter) för arbetet mot felaktiga utbetalningar under 2008. Området är således prioriterat. Samtidigt saknas det utvecklade metoder för att mäta kostnadseffektiviteten på området.

I Sverige är det endast Försäkringskassan som använder sig av en metod för att beräkna inbesparat belopp. Försäkringskassans modell innehåller dock inte någon direkt koppling till vad kontrollinsatserna kostar i de olika ärendeslagen, vilket skulle behövas för att mäta kostnadseffektiviteten av olika kontrollinsatser och ge en grund för prioriteringar.

I Norge används en liknande beräkningsmodell för att beräkna inbesparade belopp vid felaktiga utbetalningar som beror på avsiktliga fel från den sökande. Besparingen beräknas med ett schablonbelopp för aktuell ersättning och en bedömning görs av hur länge den felaktiga utbetalningen minst hade pågått om felet inte upptäckts. I den norska modellen ingår även en beräkning av den

kostnad som myndigheten har för att upptäcka de felaktiga utbetalningarna. Inledningsvis hade den norska myndighet som har ansvar för kontrollerna krav på sig att spara in tre gånger kontrollkostnaden.

I Island använder man metoder för att beräkna kostnadseffektivitet i kontrollarbetet. Trygingastofnun ett internt mål att besparingen ska överstiga kontrollkostnaden med 1,5 gånger. I delegationens nordiska kontrollrapport presenteras även en mer utvecklad modell för beräkning av kostnadseffektivitet som är under utveckling på Island.¹²

Genom att ha tillgång till en enkel metod att beräkna kostnadseffektiviteten i kontrollarbetet får myndigheten ett underlag för prioritering av insatser inom kontrollområdet och all personal kan följa utvecklingen.

¹² Hur tryggar vi trygghetssystemen i Norden?, Delegationen mot felaktiga utbetalningar, rapport 8.

5 Förslag till regeländringar

Delegationen redovisade i maj 2007, i rapporten *Varför blir det fel?*, flera generella åtgärdsområden där regeländringar bör genomföras. Dessa områden var inkomst, boende, förmåga, återkrav, sanktioner, tidsgränser för ersättningar, samordningsnummer/dossiernummer för asylsökande samt utökat informationsutbyte. Tänkbara regeländringar redovisades även per välfärdssystem. I rapporten *Vad kostar felet?*, som presenterades i november 2007, poängterade delegationen särskilt förbättrad inkomstkontroll, bekämpande av svartarbete samt kontroll av förmögenhet. I den riskanalys som genomförts av gränssnitten mellan de utbetalande organisationerna samt Skatteverket har behov av regeländringar lyfts fram avseende främst informationsutbyte, folkbokföring, inkomstuppgifter, enhetliga begrepp och ansvarsfördelning. Slutligen har en rad önskvärda regeländringar redovisats i rapporten *Hur tryggar vi trygghetssystemen?*.

I föreliggande kapitel utvecklar delegationen förslag till regeländringar eller förslag till utredning av regeländringar inom områden som har stor betydelse för flera av de utbetalande organisationerna och där det råder enighet i delegationen om att dessa regeländringar bör ges hög prioritet. Det gäller framför allt regler som förbättrar förutsättningarna för fastställande av korrekt inkomst respektive boende, dvs. två väsentliga grunder för ersättning som berör många av välfärdssystemen. Det gäller även förbättrade förutsättningar för att undvika felaktiga dubbelutbetalningar samt att ersättning utgår samtidigt med lön. Delegationen för även fram förslag om ett nytt, effektivare sanktionssystem. Därutöver lämnar delegationen förslag till skärpta krav på den enskilde avseende redovisning av förmögenhet, med anledning av de stora svårigheterna till förmögenhetskontroll, samt förslag till ändringar i bidragsbrottslagen (2007:612) och lagen (2008:206) om undermålsbeskydd vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen

i syfte att uppnå en enhetlig ordning för de organisationer som administrerar välfärdssystemen och som samverkar mot förekomsten av felaktiga utbetalningar. Avslutningsvis redovisas ett förslag till checklista vid utformning av välfärdssystem för att skapa förutsättningar för att rätt ersättning ska utgå initialt.

5.1 Förbättrade uppgifter om inkomst

Av de 55 välfärdssystem som delegationen har studerat är 31 beroende av uppgifter om den sökandes inkomst. Dessa 31 välfärdssystem svarar för drygt 80 procent av de totala utgifterna. Samtidigt är felaktiga uppgifter om inkomst en av de vanligaste orsakerna till felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen, såväl avseende avsiktliga som oavsiktliga fel. Förbättrade förutsättningar för att fastställa korrekta uppgifter om inkomst är helt centralt för att rätt ersättning ska utgå. Därmed kan återkrav och polis-anmälningar minska, administrationen förenklas för de sökande, handläggarna och även för arbetsgivarna. Välfärdssystemen kan användas till det som de är avsedda för.

I tabell 5.1 redovisas 11 välfärdssystem, av de 16 djupstuderade där omfattningsbedömningar har gjorts av felaktiga utbetalningar, där felaktiga uppgifter om inkomst (vit eller svart) har angetts som en väsentlig felkälla.

Tabell 5.1 Bedömd omfattning av felaktiga utbetalningar i de välfärdssystem där felaktiga uppgifter om inkomst (vit eller svart) anges som en väsentlig felorsak

| Välfärdssystem | Utbetalt | | För mycket totalt | | Avsiktligt fel de sökande | | Oavsiktligt fel de sökande | | Oavsiktligt fel myndigheter | |
|----------------------------------|----------------|------------|-------------------|------------|---------------------------|------------|----------------------------|------------|-----------------------------|---------|
| | mnr | Procent | mnr | Procent | mnr | Procent | mnr | Procent | mnr | Procent |
| Sjuk- och aktivitetsersättningar | 69 653 | 6,5 | 4 510 | 2,8 | 1 950 | 2,0 | 1 390 | 1,7 | 1 170 | |
| Sjukpenning | 35 868 | 7,3 | 2 600 | 3,8 | 1 362 | 2,3 | 808 | 1,2 | 430 | |
| Bostadstillägg till pensionärer | 11 170 | 5,6 | 628 | 2,2 | 246 | 2,0 | 223 | 1,4 | 159 | |
| Föräldrapenning | 19 552 | 9,7 | 1 889 | 5,0 | 977 | 3,0 | 579 | 1,7 | 333 | |
| Tillfällig föräldrapenning | 4 136 | 13,7 | 566 | 7,2 | 298 | 5,2 | 216 | 1,3 | 52 | |
| Bostadsbidrag | 3 605 | 7,0 | 252 | 3,7 | 134 | 2,2 | 81 | 1,0 | 37 | |
| Arbetslöshetsersättning | 34 243 | 2,2 | 758 | 1,1 | 369 | 0,6 | 215 | 0,5 | 174 | |
| Aktivitetsstöd | 12 598 | 2,9 | 372 | 1,8 | 232 | 0,6 | 81 | 0,5 | 59 | |
| Studiemedel | 20 133 | 4,9 | 987 | 1,0 | 207 | 2,5 | 513 | 1,3 | 266 | |
| Ersättning till asylsökande | 684 | 8,5 | 58 | 3,7 | 25 | 2,7 | 18 | 2,1 | 14 | |
| Ekonomiskt bistånd | 8 062 | 18,2 | 1 468 | 8,2 | 664 | 4,1 | 331 | 5,9 | 473 | |
| Totalt | 219 704 | 6,4 | 14 088 | 2,9 | 6 464 | 2,0 | 4 455 | 1,5 | 3 167 | |

Källa: Vad kostar feLEN? Delegationen mot felaktiga utbetalningar, rapport 7.

Av tabellen framgår att totalt 14 miljarder kronor beräknas ha betalats ut felaktigt från de 11 välfärdssystemen, varav 6,5 miljarder kronor ansågs bero på avsiktliga fel (bidragsbrott) och 7,6 miljarder kronor på oavsiktliga fel (slarv och misstag). Det handlar bl.a. om ofullständiga uppgifter om inkomst, svartarbete, felaktig sjukpenninggrundande inkomst (SGI) och ändrade uppgifter om inkomst som inte anmäls. Åtgärder inom inkomstområdet skulle innebära att slarv och misstag kan undvikas i större utsträckning och att bidragsbrott kan förhindras eller upptäckas tidigare än vad som nu är fallet. Med bättre förutsättningar för fastställande av inkomst minskar risken för de sökande att få återkrav och administrationen av återkrav kan minska. Minskade felaktiga utbetalningar och minskade återkrav innebär även att polisanmälningarna minskar.

Delegationen har i rapporten Varför blir det fel? analyserat de problem som finns kring inkomst och inkomstkontroll och även

redovisat tänkbara åtgärder för att åstadkomma en rimlig kontroll och enklare regler kring inkomst.¹ I det följande utvecklar delegationen förslag inom några viktiga områden som rör fastställande av rätt inkomst.

5.1.1 Månadsvisa uppgifter om löner på individnivå

Delegationens förslag: Regeringen beslutar om införande av månadsuppgifter om lön på individnivå. Alla arbetsgivare ska omfattas av uppgiftslämnandet. Månadsuppgiften kompletteras med uppgifter om arbetstid och frånvarotid. De utbetalande myndigheterna, arbetslöshetskassorna och kommunerna får direktåtkomst till vissa uppgifter i systemet för månadsuppgifter.

En åtgärd som har stort stöd hos de statliga myndigheterna och arbetslöshetskassorna, och som delegationen anser är helt central är att uppgiften om lön och avdragen skatt i arbetsgivarnas månadsvisa skattedeklarationer specificeras på individnivå. En sådan ordning utreds av Skatteverket. Företagens administrativa börda för uppgiftslämnandet till olika myndigheter minskar genom att uppgiftslämnandet samordnas via Skatteverket. Samtidigt skapar månadsuppgifter per löntagare väsentligt bättre förutsättningar för att bekämpa svartarbete samt slarv, misstag och brott mot välfärdssystemen. Därmed erhålls också en sundare konkurrens på marknaden, som i högre grad skulle komma att baseras på skattade inkomster av löner och förmåner i stället för på svarta inkomster i kombination med ersättningar från välfärdssystemen.

Noteras kan att arbetsgivarna fram till 1986 rapporterade uppgifter om löner och ersättningar på individuell basis för varje anställd. Sedan dess sker denna månadsvisa rapportering till Skatteverket som en klumpsumma för arbetsgivarens alla anställda. Den tekniska utvecklingen har nu kommit så långt att det är möjligt att återgå till den tidigare ordningen på ett sådant sätt att det sammantaget innebär en förenkling för arbetsgivarna. Skatteutskottet har samma syn på denna fråga och har i sitt yttrande till finansutskottet över 2008 års ekonomiska vårproposition angett att det med användande av modern datateknik ska vara möjligt att

¹ Varför blir det fel? Delegationen mot felaktiga utbetalningar, rapport 5, s. 47–52, 61–62.

samtidigt förenkla det administrativa krånglet för arbetsgivare och öka genomskinligheten för anställda, som lättare ska kunna ha lättillgänglig information om inkomstskatters och arbetsgivaravgifters storlek (yttr. 2007/08:SkU6y).

Delegationen har i underhandskontakter med Skatteverket tagit del av utredningsarbetets inriktning. Skatteverkets utredning innebär ett införande av månadsuppgifter om lön och skatteinformation på individnivå. Informationsinnehållet ska motsvara dagens kontrolluppgift för inkomst av tjänst. Den årliga kontrolluppgiften avseende lön och skatteavdrag försvinner. Inriktningen är att månadsuppgift per anställd ska vara obligatoriskt för alla arbetsgivare. För det stora flertalet arbetsgivare kan månadsuppgifterna lämnas genom elektronisk överföring från de lönesystem på marknaden som arbetsgivarna använder. Övriga arbetsgivare får lämna uppgifterna via en webbtjänst. För att ge alla arbetsgivare tid att anpassa sig till det nya systemet ska det under en övergångsperiod undantagsvis finnas möjlighet att lämna uppgifterna på papper. Erfarenheter från andra länder, som redan infört månadsuppgift, indikerar att uppgiftslämnande på papper i praktiken blir en marginell företeelse.

Det är först vid en obligatorisk månadsrapportering av lön per anställd som de fulla effekterna för Skatteverket och andra myndigheter faller ut. Månadsuppgifterna ger ett mervärde i form av minskat svartjobb genom bättre uppgiftskvalitet som möjliggör tidigare insatser. T.ex. kommer månadsuppgifter att väsentligt öka effektiviteten i kontroll av personalliggare. Genom avstämning i närtid försvåras även angrepp av det slag som falska kontrolluppgifter ger med dagens system. Tanken är också att löntagarna varje månad via en personlig sida på webben, ska kunna gå in och se vilka uppgifter om lön m.m. som arbetsgivaren lämnat vidare till Skatteverket. Denna ökade öppenhet och transparens bör bidra till en större trygghet för den anställda genom att arbetstagaren får information om av arbetsgivaren redovisat skatteavdrag. För arbetsgivaren förenklas uppgiftslämnandet genom att det är samma uppgifter som lämnas till Skatteverket som finns på lönespecifikationen.

Obligatoriska system för månadsuppgifter om lön per individ har under senare tid införts i Nederländerna, Danmark och Ungern. I Norge utreds ett införande. I samband med det uppdrag Skatteverket har att utreda månadsuppgifter om lön specificerad

per individ har verket tagit del av erfarenheter och lösningar som gjorts i andra länder som redan infört denna typ av rapportering.

I Danmark infördes 2003 frivillig månadsvis rapportering av individuppgifter via systemet Letløn. Genomslaget blev begränsat och 2006 använde endast två procent av företagen systemet. Obligatorisk månadsredovisning genomfördes den 1 januari 2008. Av ca 200 000 företag har i inledningsskedet 7 000 företag (3 %) valt att lämna uppgifter på papper.

I Nederländerna infördes 2006 obligatorisk inrapportering av månadsvisa inkomstuppgifter till en samordnande mottagare, skattemyndigheten. Krav finns på elektronisk inlämning. Den administrativa bördan har sammantaget för myndigheterna beräknats minska med 50 miljoner euro per år. Denna omfattande minskning ska ses i ljuset av att man tidigare hade ett ålderdomligt system. Systemet är även ett led i att tydliggöra välfärdssystemens uppgift, öka rättmätigheten i bidragen och förbättra åtgärderna mot bidragsfusk.

Månadsuppgifter innebär för Skatteverkets del ett bättre underlag för att jämföra det som faktiskt redovisas med kontrollsignaler och faktiska iakttagelser. Detta kan i sin tur bidra till sundare konkurrens och ett lägre skattefel. Systemet med månadsuppgift om lön per individ skulle också kunna få stor betydelse för att minska de felaktiga utbetalningarna från välfärdssystemen genom bättre förutsättningar för fastställande av inkomst samt snabbare och enklare inkomstkontroll. I det följande redovisas de krav som delegationen menar bör ställas på månadsuppgifterna utifrån de behov som finns hos de organisationer som ingår i delegationen. De fördelar som står att vinna med systemet redovisas också.

Utgångspunkten är de uppgifter som finns i kontrolluppgiften, dvs.

- arbetsgivarens/uppgiftslämnarens namn och adress,
- arbetsgivarens/uppgiftslämnarens personnummer, organisationsnummer,
- inkomsttagarens anställningstid (månader),
- inkomsttagarens person-, organisations- eller samordningsnummer,
- inkomsttagarens namn och adress,
- delägare m.fl. i fåmansföretag,
- arbetsställesnummer,
- avdragen skatt,

- summa kontant bruttolön och kontanta arvoden (redovisas som en klumpsomma),
- summa skattepliktiga förmåner, exkl. bilförmån och drivmedel vid bilförmån,
- bilförmån utom drivmedel,
- fritt drivmedel i samband med bilförmån,
- kostnadsersättningar (ingår normalt i beloppet bruttolön och arvoden),
- tjänstepension, samt
- övriga ersättningar (t.ex. livräntor).

Särskild kontrolluppgift lämnas för den som helt eller delvis ska omfattas av svensk socialförsäkring men inte alls ska beskattas för inkomsten i Sverige. Särskild kontrolluppgift lämnas även för ersättning som ska beskattas enligt lagen om särskild inkomstskatt för utomlands bosatta.

De utbetalande myndigheterna, arbetslöshetskassorna och kommunerna har i dag inte tillgång till kontrolluppgifterna utan har endast tillgång till taxeringsbesluten om inkomstdeklarationerna som innehåller betydligt färre uppgifter och där väsentliga uppgifter inte är specificerade. Exempelvis framgår av taxeringsbeslutet inkomst av tjänst, vilket är summan av lön, förmåner, sjukpenning m.m. Inkomst av lön är således inte särredovisad. Vidare framgår t.ex. inte arbetsgivare, arbetsställe och avdragen skatt. Kontrolluppgiften innehåller uppgifter som är viktiga för att säkerställa rätt ersättning och därmed undvika misstag eller avsiktliga fel. Kan dessa uppgifter dessutom erhållas månadsvis skapas väsentligt bättre förutsättningar än nuvarande ordning med taxeringsbeslut, ca ett halvår efter inkomståret, som grund för ersättningar och kontroll. De uppgifter som primärt är intressanta för de utbetalande organisationerna är de nio första punkterna i uppräkningsordningen ovan.

Genom att få tillgång till relevanta uppgifter i kontrolluppgiften och dessutom få sådana uppgifter varje månad skulle flera fördelar för de utbetalande myndigheterna, arbetslöshetskassorna och kommunerna erhållas. En redovisning görs nedan per myndighet dessutom analyseras vilka ytterligare behov av uppgifter som finns och som skulle kunna tillföras månadsuppgiften.

Försäkringskassan

Aktuella inkomstuppgifter som grund för ersättningar

För flera stora välfärdssystem inom socialförsäkringen fastställs en sjukpenninggrundande inkomst (SGI) som grund för ersättningsnivån. Det gäller sjukpenning, föräldrapenning, tillfällig föräldrapenning, sjukersättning och aktivitetsersättning. Enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring (AFL) är SGI den årliga inkomst i pengar som en försäkrad kan antas komma att tills vidare få för eget arbete i Sverige, antingen genom anställning eller genom annat förvärvsarbete. SGI fastställs av Försäkringskassan. Beräkningen av SGI ska, där förhållandena inte är kända för Försäkringskassan, grundas på de upplysningar som Försäkringskassan kan hämta från den försäkrade eller dennes arbetsgivare eller som kan framgå av den uppskattning, som vid taxering gjorts av den försäkrades inkomst (AFL, 3 kap. 2 §). Av expertseminarierna om orsaker framgick att SGI är en vanlig felkälla. Kontroll av SGI vid beslutstidpunkten låter sig av naturliga skäl inte göras. Däremot kan kontroll göras i efterhand mot taxeringsbeslutet. Det kan dock dröja 1,5 år innan kontroll är möjlig och då sker sådan kontroll inte med automatik.

Erhålls månadsvisa uppgifter om lön från Skatteverket blir de inkomstuppgifter som ska ligga till grund för olika ersättningar och bidrag mer aktuella och mer rättvisande.

Delegationen har låtit SCB genomföra en samkörning av SGI mot faktisk inkomst.² Samkörningen visar att differensen mellan faktisk inkomst och fastställd SGI skulle minska avsevärt om SGI i högre utsträckning kunde basera sig på aktuella inkomstuppgifter. Det har endast gått att analysera den grupp individer som inte ändrat sin SGI under året. Individerna i populationen skulle dessutom ha fått utbetald ersättning från antingen sjukpenning, tillfällig föräldrapenning eller föräldrapenning. De personer som har inkomster över maximalt SGI-belopp har självfallet inte räknats med. Av totalt 1,5 miljoner personer som fått någon av dessa ersättningar var det 573 000 personer som inte ändrat sin SGI under året. 205 000 personer hade en SGI som var högre än den faktiska inkomsten, motsvarande 3 100 miljoner kronor i utbetalningar. Rensas materialet för alla personer som skulle kunna vara berättigade till en högre SGI p.g.a. arbetslöshet, föräldraledighet

² SCB:s uppdrag gällande omfattning och förekomst av felaktiga utbetalningar, 2008-06-10.

eller studier, återstod 82 000 personer som tillsammans fått 415 miljoner kronor mer än vad den faktiska inkomsten medgav. Detta motsvarar i genomsnitt drygt 5 000 kronor per person. Skattningen är en minimiskattning och beloppet kan således vara högre.

Samkörningen visar även att 330 000 personer har haft en för låg SGI och sammanlagt fått 1 290 miljoner kronor mindre än vad deras faktiska inkomst skulle ha gett. Detta motsvarar knappt 4 000 kronor per person. Skulle hänsyn tas till de ca 1 miljon personer som har ändrat sin SGI under året torde summa avvikelserbelopp mellan SGI och faktisk inkomst öka ytterligare, både avseende för mycket och för lite utbetalt.

Med aktuella inkomststoppgifter som grund för ersättningen kan medborgarna få en korrekt SGI, även de som i nuläget, p.g.a. bristande kunskaper om regelverket, missar att uppdatera sin SGI-nivå.

Historisk beräkning av SGI

Regeringen har i budgetpropositionen för 2008 angett att beräkningsgrunden för socialförsäkringar bör ske utifrån historiska inkomster. För närvarande arbetar en interdepartemental arbetsgrupp under Socialdepartementet med att ta fram en modell för detta. Arbetsgruppen ska lämna sitt förslag den 15 december 2008 och regeringen har för avsikt att lämna proposition till riksdagen med ikraftträdande under 2009.

Arbetsgruppens förslag ska bygga på en historisk beräkning av SGI som för den enskilde är förutsägbar, rättssäker och främjar arbetslinjen samt minskar riskerna för felaktiga utbetalningar och försäkringsbedrägeri.

Av de kontakter delegationen haft med arbetsgruppen framgår att en månadsvis rapportering av löner och ersättningar på individnivå är en grundförutsättning för att på sikt kunna etablera en SGI som baseras på historiska inkomster och som uppfyller de krav som regeringen har ställt.

De administrativa vinsterna i Försäkringskassan torde bli betydande om SGI grundar sig på historiska uppgifter som hämtas från Skatteverket. Misstag och slarv kan undvikas från såväl handläggare som de sökande. En sådan ordning blir även enklare för den sökande att förstå. Risken för felaktiga utbetalningar minskar

således och därmed även återkraven. Sverige är för övrigt det enda land i Norden där ersättningsnivån i socialförsäkringen baseras på ett antagande om en framtida inkomst. I Finland baseras sjukpenningen på den taxerade inkomsten. Om den nuvarande inkomsten är minst 20 procent högre än den taxerade inkomsten kan justering göras. I Norge baseras sjukpenningen på de 12 senaste månadernas inkomster. I Danmark baseras sjukpenningen på den tidigare inkomsten. Uppgifter om inkomst hämtar kommunen från skattemyndighetens inkomstregister, där uppgifter finns om lön månadsvis.

Bättre förutsättningar för kontroll av svartarbete minskar de felaktiga utbetalningarna från socialförsäkringen

Genom månadsvisa uppgifter om lön får Skatteverket bättre förutsättningar att bekämpa svartarbete. Information erhålls varje månad om vilka som arbetar i ett företag och hur mycket de erhållit i ersättning. Avstämning kan göras mot personalliggare och kontroller kan ske vid arbetsplatsbesök. Svartarbete samtidigt med ersättning från Försäkringskassans välfärdssystem bedöms vara en väsentlig felkälla när det gäller sjuk- och aktivitetsersättning, sjukpenning, bostadstillägg och bostadsbidrag. Minskat svartarbete innebär därmed minskade felaktiga utbetalningar från dessa välfärdssystem.

Felaktiga utbetalningar upptäcks tidigare och återkravsbeloppen blir mindre

Genom att aktuella inkomstuppgifter kan erhållas varje månad kan felaktiga utbetalningar upptäckas tidigare och återkravsbeloppen hållas nere. Därmed ökar också sannolikheten för att återkraven betalas tillbaka. En allmänpreventiv effekt kan förväntas när det blir allmänt känt att staten har god kontroll och att felaktiga utbetalningar regelmässigt och omgående återkrävs.

Arbetad tid och frånvarotid bör redovisas

Löneredovisningen sker enligt kontantprincipen, dvs. när lönen utbetalas, vilket innebär att retroaktiv lön och olika tidsmässiga

förskjutningar i löneredovisningen, såsom att semesteransökan kom in efter det att månadens löner registrerats i löneredovisningen, påverkar lönebeloppet per månad. Därmed kan månadens lönebelopp inte utgöra det enda kontrollunderlaget vid utbetalning av ersättningar. Det behövs även uppgifter om frånvarotid och arbetad tid enligt nedan.

För att kunna säkerställa att ersättningar betalas ut för rätt dagar behöver Försäkringskassan uppgifter om frånvarodagar, om frånvaron avser tid som är ersättningsberättigad från Försäkringskassan eller inte samt om frånvaroororsak för ersättningsberättigad tid. Följande bör således framgå:

- Frånvaroperiod som är ersättningsberättigad från Försäkringskassan (t.ex. föräldraledighet, vård av sjukt barn, sjukdom efter sjuklöneperioden, delpension),
- frånvaroperiod som inte är ersättningsberättigad från Försäkringskassan (t.ex. uttagen semester, kompledighet, karensdag vid sjukdom, sjukdagar betalda av arbetsgivaren, flyttlön samt studier, släktangelägenhet eller annan ledighet), samt
- arbetad tid (antal timmar eller dagar personen arbetat aktuell månad).

De ytterligare uppgifter som efterfrågas enligt ovan, finns normalt i företagens administrativa system. En jämförelse kan här göras med det danska systemet där uppgifter finns om

- antal arbetade timmar,
- semesterersättning och
- barnledighetsfond.

Ersättningsperiod bör redovisas

För att kunna kontrollera att ersättning från Försäkringskassan inte felaktigt utgår samtidigt med ersättning från annan organisation behövs uppgifter om vilka dagar (datum) utbetald ersättning, bidrag eller lån avser.

Arbetslöshetskassorna

Arbetslöshetsförsäkringen regleras i lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring och består av en grundförsäkring samt en inkomstbortfallsförsäkring. Ersättning enligt grundförsäkringen lämnas till den som inte är medlem i en arbetslöshetskassa, eller är medlem men inte uppfyller de villkor som gäller för rätt till en inkomstrelaterad ersättning. Ersättning enligt inkomstbortfallsförsäkringen lämnas med ett belopp per dag som är baserat på tidigare förvärvsinkomster (dagpenning). Som grundregel lämnas dagpenning under de första 200 dagarna av ersättningsperioden med ett belopp som motsvarar 80 procent av den sökandes dagsförtjänst under normalarbetstiden, som mest 680 kronor per dag (motsvarande en tidigare månadsinkomst om 18 700 kronor). Under resten av ersättningsperioden är procentsatsen 70 procent av dagsförtjänsten. Med dagsförtjänst avses en femtedel av den veckoinkomst, eller i fråga om månadslön, 1/22 av den månadsinkomst, som den sökande före arbetslöshetens inträde vanligen fick under arbetstid som var normal för den sökande. Utgångspunkten för beräkningen av dagpenningen är en ramtid på 12 månader, dvs. de 12 månader som föregick arbetslösheten. Som normalarbetstid gäller den genomsnittliga arbetstiden under hela ramtiden om 12 månader. Arbetslöshetskassan fastställer dagpenningens storlek.

För arbetslöshetskassornas del är det således av största vikt att ha korrekta uppgifter om tidigare förvärvsinkomster och normalarbetstid. Som underlag för fastställande av dagpenningen ligger bl.a. arbetsgivarintyget. Detta innehåller detaljerade uppgifter om bl.a. anställningstid, anställningsform, arbetstid och lön samt arbetad tid, frånvarotid respektive övertid i timmar per månad från och med januari till och med december.

Månadsvisa uppgifter om lön från Skatteverket lär inte kunna ersätta arbetsgivarintyget med alla dess detaljerade uppgifter. Däremot skulle månadsvisa uppgifter om lön vara mycket värdefullt i arbetslöshetskassornas kontroller före och efter beslut. En väsentlig orsak till felaktiga utbetalningar av arbetslöshetsersättning bedöms vara felaktigt deklarerade kassakort, där sökanden anger att man varit arbetslös när man egentligen arbetat (vitt eller svart). Aktuella uppgifter om inkomst skulle erhållas varje månad och kunna jämföras med utbetald arbetslöshetsersättning och även med arbetsgivarintyget. Felaktiga utbetalningar skulle upptäckas tidigare och återkravsbeloppen bli mindre.

För arbetslöshetskassornas del är det även av stor vikt att det skapas bättre förutsättningar för Skatteverkets kontroll av svartarbete, vilket minskar de felaktiga utbetalningarna av arbetslöshetsersättning. Enligt en studie av Skatteverket och Brå beräknas mellan 1 och 1,5 miljarder kronor i arbetslöshetsersättning ha betalats ut felaktigt 2006 till följd av att den "arbetslöse" arbetat svart.³

Utöver uppgifterna i kontrolluppgiften behöver arbetslöshetskassorna, på samma sätt som Försäkringskassan, även:

- särredovisning av bruttolön respektive kontanta ersättningar och förmåner,
- frånvaroperiod och orsak,
- arbetad tid (antal timmar eller dagar personen arbetat aktuell månad), samt
- vilka dagar (datum) ersättning, bidrag eller lån avser.

Arbetsförmedlingen

De bidrag Arbetsförmedlingen betalar till enskilda är främst kostnadsersättningar som inte är inkomstprövade. Däremot betalar Arbetsförmedlingen, till skillnad från övriga utbetalande organisationer, bidrag till arbetsgivare. Det gäller bl.a. lönebidrag och anställningsstöd. Från Arbetsförmedlingens perspektiv är det därmed i första hand arbetsgivarna som ska kontrolleras. Indirekt innebär detta dock en kontroll även av dem som bidragen avser.

Arbetsförmedlingen behöver kontrollera att arbetsgivaren lämnar uppgifter till Skatteverket, som överensstämmer med de uppgifter som lämnats till Arbetsförmedlingen. I dag begär Arbetsförmedlingen in lönelistor och motsvarande från arbetsgivaren. Den allra viktigaste och effektivaste kontrollen vore att få del av månadsvisa uppgifter om lön.

Lönebidrag är ett ekonomiskt stöd till arbetsgivare för personer som har funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga och som anvisats anställning hos arbetsgivaren, enligt 25 § förordningen (2000:630) om särskilda insatser för personer med funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga. Lönebidragets storlek fastställs med hänsyn till graden av nedsättning i arbetsförmågan hos arbetstagaren och till hur stor del av arbetsgivarens lönekostnad som är bidragsgrundande. Bidraget får inte överstiga

³ Fusk med a-kassa, Brå, rapport 2007:23.

den nivå som behövs för att kompensera nedsättningen i arbetsförmågan. Lönekostnaden bestäms utifrån uppgifter från arbetsgivaren. Lönebidraget lämnas med ett bestämt belopp per dag. När stödet beslutas ska dess storlek i kronor per dag fastställas för hela stödperioden. Arbetsförmedlingen beslutar om lönebidragets storlek. Konstruktionen innebär att storleken på bidraget beslutas vid en förhandling mellan arbetsgivaren och arbetsförmedlingen.

På motsvarande sätt som lönebidrag lämnas särskilt anställningsstöd till arbetsgivare i syfte att stimulera anställningar av personer som har svårigheter att få ett reguljärt arbete i enlighet med förordningen (1997:1275) om anställningsstöd. Anställningsstöd kan också lämnas till personer som är långtidssjukskrivna från anställningar de bedöms inte kunna återgå till. Särskilt anställningsstöd för den som deltagit i jobb- och utvecklingsgarantin lämnas med 85 procent av lönekostnaden, dock högst 750 kronor per dag. Särskilt anställningsstöd i form av instegsjobb (gäller person med uppehållstillstånd) lämnas med 75 procent av lönekostnaden, dock högst 750 kronor per dag. Anställningsstöd för långtidssjukskrivna lämnas med 85 procent av lönekostnaden, dock högst 750 kronor per dag. Med lönekostnaden avses kontant bruttolön inklusive sjuklön och semesterlön samt sociala avgifter. Anställningsstöd lämnas med ett bestämt belopp per arbetsdag, dock endast för dagar som ingår i den normala veckoarbetstiden. Anställningsstöd lämnas till arbetsgivaren genom bidrag. Arbetsförmedlingen beräknar och betalar ut bidraget. Arbetsgivaren rekviderar bidraget från Arbetsförmedlingen månadsvis i efterskott.

När det gäller lönebidraget och fastställande av dess storlek påverkar inte månadsvisa uppgifter om lön själva fastställandet av lönebidraget då hänsyn ska tas till nedsättningen av arbetsförmåga och bidraget fastställs i en förhandling med arbetsgivaren. Däremot är det av stort intresse för Arbetsförmedlingen att kunna kontrollera att arbetsgivaren som erhållit lönebidrag redovisat löner och skatter varje månad till Skatteverket för den individ lönebidraget avser. Anställningsstödet är i sin helhet relaterad till lönekostnaden. Då rekvisition av anställningsstöd sker månadsvis i efterskott kan kontroll mot den månadsvisa löneuppgiften från Skatteverket ske innan anställningsstöd betalas ut. Sannolikt kan rekvisitions- hanteringen ses över och effektiviseras om uppgifterna finns att tillgå via Skatteverket. Sammantaget skulle, både avseende lönebidrag och anställningsstöd, förutsättningarna för Arbetsförmedlingens efterkontroller förbättras avsevärt genom att kontroll kan

ske månadsvis av att arbetsgivare betalar lön och skatter för de personer för vilka ersättning utgått. Detta är även en trygghet för de anställda.

Väsentliga orsaker till felaktiga utbetalningar av lönebidrag är bl.a. att fel frånvarodagar anges på rekvisitionen och att felaktig tjänstgöringsgrad anges. Även avseende anställningsstöd är felaktigt angiven frånvaro en väsentlig felorsak. Arbetsförmedlingen behöver således, på motsvarande sätt som Försäkringskassan och arbetslöshetskassorna, inte bara uppgifter om utbetald lön utan även uppgifter om arbetad tid och frånvarotid. Följande punkter är väsentliga för Arbetsförmedlingen:

- Särredovisning av bruttolön samt kontanta ersättningar och förmåner från arbetsgivare,
- frånvaroperiod och orsak,
- arbetad tid (antal timmar eller dagar personen arbetat aktuell månad) samt
- vilka dagar (datum) ersättning, bidrag eller lån avser.

Centrala studiestödsnämnden

Studiemedel

Inom studiemedelsområdet får den studerandes inkomst under ett kalenderhalvår inte vara högre än ett visst belopp (fribeloppet) för att fullt studielån och studiebidrag ska utgå. Fribeloppet anges i procent av prisbasbeloppet och varierar beroende på studiernas omfattning. Som den studerandes inkomst under ett kalenderhalvår räknas vad som hänför sig till det halvåret av den studerandes överskott i inkomstslagen tjänst, näringsverksamhet och kapital vid taxeringen för kalenderåret. (3 kap. 16–19 §§, studiestödslagen [1999:1395]). Den studerande kan vid heltidsstudier även ha rätt till ett högre lånebelopp, ett s.k. tillägglån. Detta under förutsättning att hans eller hennes överskott inom inkomstslagen tjänst och näringsverksamhet överstiger 170 150 kronor för kalenderåret innan det år studierna påbörjas (3 kap. 14 § studiestödslagen).

Felaktiga uppgifter om inkomst är en vanlig orsak till felaktiga utbetalningar av studiemedel och tillägglån. Felen kan vara både avsiktliga och oavsiktliga. Studiemedel betalas ut i förskott, vilket innebär att de baseras på antaganden om studier och inkomst. Utbetalningen är inte felaktig vid beslutstillfället men i efterhand

kan det utbetalade beloppet visa sig ha varit för stort eller för litet. Tilläggsån baseras på historiska inkomstuppgifter. CSN kontrollerar regelmässigt de uppgivna inkomstuppgifterna mot de inkomstuppgifter som kan finnas tillgängliga hos Skatteverket innan tilläggsån beviljas. Dessutom görs för både studiemedel och tilläggsån en inkomstkontroll mot taxerad inkomst i efterhand. För CSN:s del skulle månadsvisa uppgifter om lön från Skatteverket innebära att möjligheterna att kontrollera kalenderhalvsvisa inkomster förbättras. För tilläggsån skulle månadsvisa uppgifter innebära att korrekta inkomstuppgifter oftare finns tillgängliga redan vid beslutstillfället.

Studiehjälp och extra tillägg

Inom studiehjälsområdet finns det ett extra tillägg. Rätten till studiehjälp i form av extra tillägg prövas enligt 2 kap. 10 § studiestödsförordningen (2000:655) mot den studerandes och hans eller hennes föräldrars beräknade inkomster och en femtedel av den studerandes och föräldrarnas sammanlagda förmögenhet som överstiger 75 000 kronor.

CSN, som enligt 2 kap. 14 § studiestödsförordningen, får meddela närmare föreskrifter om det ekonomiska underlaget har i 4 kap. i myndighetens föreskrifter och allmänna råd om studiehjälp (CSNFS 2001:6) bl.a. föreskrivit att inkomsten är den del av det beräknade överskottet i inkomstslagen tjänst, näringsverksamhet och kapital vid taxeringen för respektive kalenderår som hänför sig till de två kalenderhalvår (1 juli – 30 juni) inom vilka läsåret eller kursen infaller. Även inkomster som är så låga att de inte behöver deklarerats ska räknas in i det ekonomiska underlaget.

Vid oförändrade regler skulle tillgången till månadsvisa uppgifter om exempelvis kontant bruttolön och inkomsttagarens anställningstid kunna användas av CSN som indikatorer på att lämnade inkomstuppgifter i ansökan om extra tillägg, kan sättas i fråga. Efter kommunikering med de sökande kan besluten ändras.

En övergång till prövning mot historiska inkomstuppgifter kräver en ändring i studiestödsförordningen eftersom det av denna framgår att det är den beräknade inkomsten som ska ligga till grund för beviljningen. Fram till i mitten av 1980-talet gjordes prövningen mot den taxerade inkomsten. Hänsyn kunde dock tas till om den

beräknade inkomsten hade ändrats väsentligt (mer än 5 000 kronor) i förhållande till den senaste taxeringen.

De studerande ansöker i allmänhet om extra tillägg för ett läsår. Man kan tänka sig att tillägget som huvudregel baseras på den genomsnittliga lönen under föregående sex månader, dvs. det första kalenderhalvåret som föregår det aktuella läsåret. Hänsyn kan tas till väsentliga inkomstminskningar genom att tillägget för vårterminen kan prövas mot inkomsten under det andra kalenderhalvåret. Dessutom torde krävas särskilda regler för att hantera framtida beräknade avvikelser som exempelvis är större än 20 procent.

Det bör i sammanhanget nämnas att Studiehjälpsutredningen bl.a. har föreslagit (SOU 2003:28) att rätten till extra tillägg ska prövas mot den skattepliktiga inkomsten under ett kalenderår. Om ansökan berör två kalenderår ska inkomstprövningen göras mot det första av de två kalenderåren. Enligt utredningens förslag ska hänsyn kunna tas till väsentliga inkomstminskningar. Utredningen föreslog vidare att den studerandes egen inkomst inte skulle räknas med i det ekonomiska underlaget samt att 15 procent av föräldrarnas och den studerandes förmögenhet över 100 000 kronor ska läggas till inkomsten. Utredningens förslag bereds för närvarande inom utbildningsdepartementet.

En studie som CSN gjorde i början på 1990-talet visade att bland sammanboende föräldrar var andelen anställda låg, endast 10–15 procent. En betydande grupp var däremot egna företagare. Andra stora grupper var studerande och pensionärer, inklusive de som numera får sjukersättning. Det är därför inte möjligt att enbart grunda beslut om extra tillägg på en månadsrapportering av lön. För övriga grupper måste ersättningen från andra förmånssystem avgöra rätten till tillägget.

Återbetalning

Inom studiestödsområdet ryms även återbetalningen av studieskulder som också bygger på inkomster. Vid betalning av studieskulder kan årsbeloppen efter ansökan årsvis anpassas efter låntagarens inkomst. Detta gäller samtliga tre lånetyper som för närvarande betalas tillbaka. Årsbeloppet sätts ned preliminärt i avvaktan på att taxeringen för året fastställs. När taxeringen fastställs jämförs den inkomst som låntagaren uppgivit mot det verkliga utfallet. Om låntagaren uppgivit för låg inkomst får han eller hon betala års-

beloppet i efterhand och då läggs även en tilläggsavgift till beloppet.

Det inkomstbegrepp som används vid prövning av rätt till nedsättning är det sammanlagda överskottet av tjänst, näringsverksamhet och kapital. Det är alltså hela årets inkomst efter avdrag inom respektive inkomstslag som ligger till grund för bedömningen. Med hänsyn till det är månadsvisa uppgifter om lön inte användbara vid den preliminära prövningen av nedsättning med hänsyn till inkomsten.

Årsbeloppet kan även sättas ned om det finns synnerliga skäl. Enligt praxis kan ett synnerligt skäl vara att låntagaren är varaktigt beroende av ekonomiskt bistånd eller att han eller hon lever på motsvarande nivå. Vid den prövningen behöver CSN uppgifter om låntagarens inkomster.

Om en låntagare inte betalar årsbeloppet i rätt tid kan det i vissa fall bli aktuellt att bevilja en betalningsplan. Detsamma gäller om låntagaren inte kan betala ett återkrav på en gång. Vid bedömningen om låntagaren har rätt till en betalningsplan utgår CSN alltid från betalningsförmågan. Vid bedömningen av betalningsförmågan skulle det underlätta avsevärt för CSN om tillgång skulle finnas till månadsvisa uppgifter om lön. Detsamma gäller vid hanteringen av betalningsförlägganden och utmätning.

Återkrav och övrigt

Om CSN skulle få månadsvisa uppgifter, som sammanräknades vid varje kalenderhalvårsskifte, skulle det i sig inte innebära att antalet felaktiga utbetalningar på grund av oriktiga inkomstuppgifter minskade. Det skulle emellertid kunna ge CSN uppgifter om att studerande i vissa fall riskerar att få inkomster som överstiger redan anmälda inkomster, vilket i sin tur kan föranleda CSN att skicka ut en kommunicering till den studerande om att CSN fått uppgifter om att inkomsten av tjänst överstiger lämnade inkomstuppgifter och på så sätt "påminna" studiestödmottagaren om hans eller hennes anmälningsskyldighet.

Här kan särskilt nämnas att många av de personer som får skattepliktigt vårdbidrag från Försäkringskassan, inte är medvetna om att den skattepliktiga vårdnadsersättningen ska räknas med vid beräkningen av inkomster och ett meddelande från CSN i anslut-

ning till aktuellt kalenderhalvår, skulle säkert minska fortsatta felaktiga utbetalningar.

Däremot skulle CSN inte, med den lagstiftning som i dag finns på området (överskott i inkomstlagen vid taxeringen) kunna återkräva (avräkna) redan utbetalat studiestöd eftersom CSN inte kan avgöra om inkomsten kommer att bli lägre vid taxeringen p.g.a. eventuella avdrag inom inkomstslaget. Denna bedömning måste studiestödmottagaren själv göra.

Eftersom uppgifter om kapitalinkomster och vissa näringsinkomster inte framgår av kontrolluppgiften, kommer CSN även i fortsättningen att få göra efterkontroller. Många studiestödmottagare har tjänsteinkomster som är lägre än fribeloppet, men har vid efterkontrollerna ändå inkomster som överstiger fribeloppet. Anledningen är självfallet att alla inkomster räknas samman. Om CSN fullt ut ska kunna använda sig av uppgifterna krävs en ändring av inkomstbegreppet, där bl.a. kapitalinkomsterna tas bort.

Migrationsverket

När det gäller ersättning till asylsökande gäller att en utlänning som omfattas av lagen (1994:137) om asylsökande och som saknar egna medel har rätt till bistånd för sin dagliga livsföring (dagersättning). Kontroll av inkomst är centralt för att rätt ersättning ska betalas ut men låter sig inte göras på något enkelt sätt då den asylsökande är nyanländ till Sverige och har eventuella andra tillgångar i hemlandet. Den asylsökande är inte folkbokförd och saknar person- eller samordningsnummer. Det är ovanligt att en asylsökande omfattas av andra välfärdssystem såvida de inte arbetar på den öppna arbetsmarknaden. Enligt Migrationsverkets bedömning är svartarbete och oredovisade vita inkomster orsaker till felaktiga utbetalningar. Det är dock oklart i vilken omfattning detta förekommer. Genom månadsvisa uppgifter om inkomst och avdragen skatt får Migrationsverket förutsättningar för kontroll av ersättning till asylsökande. Detta förutsätter dock att samordningsnummer finns.

Kommunerna

Ekonomiskt bistånd (försörjningsstöd) från kommunerna lämnas till den som inte kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt. Den enskilde ska genom biståndet tillförsäkras en skälig levnadsnivå (socialtjänstlagen, 4 kap. 1 §). Försörjningsstöd lämnas för skäliga kostnader för bl.a. livsmedel, kläder och boende enligt en för hela riket gällande norm (riksnorm). Kontroll av inkomst är en av flera centrala kontroller inom ekonomiskt bistånd. Vid delegationens omfattningsstudier av ekonomiskt bistånd var bedömningen att en av de främsta och vanligaste orsakerna till felaktiga utbetalningar var att alla hushållets inkomster inte redovisades.

Kommunernas kontroll av inkomst skulle underlättas om inkomstuppgifter kan erhållas månadsvis från Skatteverket. Socialtjänsten får möjlighet till en säker och tillförlitlig information redan innan den enskilde besöker kontoret. Därigenom kan handläggningen skötas effektivare och den enskilde få sitt beslut tidigare. Genom denna information förhindras också att en person kan ha två eller flera arbeten men endast visa upp en löneavi hos socialtjänsten.

Kommunerna är även i behov av uppgifter om arbetad tid. När det är fråga om deltidstjänst eller timtjänst utreder socialtjänsten möjligheterna att söka heltidstjänst. Kommunerna är även i behov av uppgifter om vilka dagar ersättningar, bidrag eller lån avser för att socialtjänsten ska kunna beräkna ekonomiskt bistånd för rätt period.

Delegationens förslag

Delegationen föreslår att regeringen beslutar om införande av månadsuppgifter om lön på individnivå. Alla arbetsgivare ska omfattas av uppgiftslämnandet. Månadsuppgiften kompletteras med uppgifter om arbetstid och frånvarotid. De utbetalande myndigheterna, arbetslöshetskassorna och kommunerna får direktåtkomst till vissa uppgifter. Dessa är:

- arbetsgivare,
- anställningstid,
- delägare m.fl. i fåmansföretag,
- arbetsställesnummer,

- avdragen skatt,
- lön,
- ersättningar från välfärdssystem,
- arbetstid och
- frånvarotid.

5.1.2 Gemensam funktion för utbetalningskontroll innan utbetalning från välfärdssystemen

Delegationens förslag: Regeringen tillsätter en utredning om införande av en gemensam funktion för utbetalningskontroll där utbetalningarna från välfärdssystemen passerar innan de betalas ut.

I Skatteverkets rapport om åtgärder mot svartarbete och bidragsfusk, där tankarna kring månadsvisa uppgifter om löner på individnivå redovisades, fanns även tankar om att utbetalningarna från välfärdssystemen skulle ske genom en bidragscentral samt att utbetalande myndigheter, arbetslöshetskassor och kommuner skulle rapportera ersättningar till Skatteverket månadsvis.⁴ Det skulle medföra samma fördelar för de utbetalande organisationerna som för andra arbetsgivare.

Inom Försäkringskassan har tankar utvecklats kring införande av någon form av individuellt transfereringskonto. Regeringen har i budgetpropositionen för 2008 (prop. 2007/08:1, del 1, s. 39) aviserat ett uppdrag till Försäkringskassan och Skatteverket att gemensamt utreda för- och nackdelar, bl.a. ur integritetssynpunkt, med införande av ett s.k. individuellt transfereringskonto för ersättningar, bidrag och lån från välfärdssystemen. Något sådant uppdrag har ännu inte lämnats.

Delegationen utvecklar i det följande sin syn på detta området.

Bakgrund

Medborgare och företag ställer allt högre krav på myndigheternas service. Regeringen har i sina generella krav på förvaltningen gjort det tydligt att myndigheterna måste både öka kvaliteten och

⁴ Svartköp och svartjobb i Sverige, Del 2: Möjliga åtgärder mot svartarbete och bidragsfusk, Skatteverket, rapport 2007:1.

tillgängligheten i den service de tillhandahåller. Det krävs ett fort-löpande förbättringsarbete som utgår från medborgarnas och företagens förväntningar på god service.

Informationstekniken och Internet gör det möjligt att leva upp till högt ställda krav på ökad tillgänglighet till statliga tjänster. Regeringen har ålagt myndigheterna att öka takten i sitt utvecklingsarbete med målet att den svenska statsförvaltningen senast år 2010 ska ha återtagit sin tätposition inom området e-förvaltning.

Statsförvaltningen ska enligt regeringens riktlinjer bidra till att medborgares och företags tillvaro blir enklare. Det ska vara lätt att hitta rätt och att initiera ett ärende. Medborgaren eller företagaren ska inte behöva vara insatt i hur förvaltningen fördelar sitt arbete. De bör kunna ta en kontakt via Internet eller per telefon och därigenom få information om eller initiera ett ärende. När en huvudansvarig myndighet kan identifieras och ett ärende har initierats bör det normalt räcka med att kommunikationen i ärendet sker med den myndigheten, även om ärendet hanteras av flera myndigheter.

Berörda myndigheter har under lång tid valt att effektivisera sin verksamhet genom processutveckling och införande av nya IT-stöd. Fortsatt effektivisering måste i ökad utsträckning sökas genom myndighetsövergripande ansatser i form av horisontell samverkan och gemensamma tjänster mot medborgare och företag. På olika sätt ska samverkan mellan myndigheter främjas i syfte att underlätta medborgares och företags kontakter med förvaltningen och upprätthålla en god tillgänglighet till offentliga tjänster.

Hanteringen av utbetalningar från välfärdssystemen är ett område där samverkan mellan myndigheter även på kort sikt kan ge stora ekonomiska vinster, säkerställa såväl medborgarnas rättigheter som skyldigheter, leda till bättre service till medborgare och effektivisera verksamheten vid berörda organisationer.

Ansvaret för administrationen av berörda välfärdssystem är fördelat mellan statliga myndigheter, arbetslöshetskassor och kommuner.

Regler finns om vilka bidrag som inte får utgå samtidigt eller som ska reducera andra t.ex.

- Föräldrapenning får inte kombineras med sjukpenning.
- Studiemedel får inte kombineras med aktivitets- och sjukersättning eller arbetslöshetsersättning.
- Bostadsbidrag och bostadstillägg till pensionärer beror på arbetsinkomst och ersättningar från alla andra system.
- Ersättning till asylsökande får inte kombineras med ekonomiskt bistånd.
- Utbildningsbidrag till doktorander ska minskas med sjukpenning.
- Ersättning till smittbärare ska minskas med rehabiliteringsersättning.
- Ekonomiskt bistånd ska minskas med ersättningar från alla andra system.

Delegationen sökte i ett tidigt skede av arbetet sig på att få en enkel och överskådlig bild av vilka välfärdssystem som inte får kombineras med varandra och vilka som ska samordnas, dvs. där ersättningen i ett välfärdssystem ska minskas med hänsyn till ersättningar från andra system. Ambitionen att få en enkel och överskådlig bild som var helt rättvisande visade sig omöjlig att klara. För många av förmånerna är samordningsreglerna beroende på vilken situation som råder. I vissa situationer råder förbud mot att kombinera två ersättningar med varandra medan det i andra situationer kan vara tillåtet. Exempelvis kan sjukpenning på heltid inte kombineras med sjukersättning på heltid. Däremot kan sjukpenning på halvtid kombineras med sjukersättning på halvtid. Problemen är inte lika många när det gäller samordning, dvs. ersättningen ska minskas, med de finns även där. Exempelvis ska assistansersättning minskas med handikappersättning. Minskningen ska dock enbart ske med den del av handikappersättningen som är beviljad för att täcka samma behov av hjälp som assistansersättningen, alltså inte den del av handikappersättningen som är föranledd av merkostnader.

Fördelar med en gemensam funktion för utbetalningskontroll

Kvaliteten i handläggning och beslutsfattande blir högre

Det säger sig självt att det är stora svårigheter för den enskilde handläggaren att ha en överblick över alla välfärdssystem som ska samordnas och alla utbetalande organisationer samt att därtill åstadkomma den samordning som krävs. Delegationen har i rapporten Varför blir det fel? redovisat att en bidragande orsak till felaktiga utbetalningar är att regelverken är komplicerade och otydliga samt att det finns brister i samverkan med andra myndigheter. Delegationen har även konstaterat i kapitel 4, Myndigheternas åtgärder, att IT-baserade handläggarstöd med inbyggda kontroller bör utvecklas av myndigheter, arbetslöshetskassor och kommuner. Ett IT-baserat handläggarstöd som efterfrågas av de utbetalande organisationerna men som kräver en särskild utredning är en gemensam funktion för utbetalningskontroll. En sådan funktion skulle kunna kontrollera när ersättningar utgår från två välfärdssystem samtidigt, för samma period och ge signal om kontrollbehov eller samordningsbehov. Vidare skulle kontroll kunna göras mot inkomst innan utbetalning genom att koppla ihop Skatteverkets inkomstuppgifter med uppgifter om utbetalda ersättningar. Ett sådant handläggarstöd skulle underlätta och effektivisera handläggarnas arbete. De nuvarande tidsödande manuella kontrollerna, genom förfrågan till annan organisation, skulle upphöra. En ytterligare kontroll som skulle kunna byggas in i en sådan funktion är kontroll mot folkbokföringsadress. Om en avvikelse upptäcks genereras en impuls till utredning och kontakt tas med Skatteverket, folkbokföringen.

Viktigt att notera är att en funktion för utbetalningskontroll inte ersätter det informationsutbyte med andra myndigheter och organisationer som behöver ske i samband med handläggningen av ärendet. Utbetalningskontrollen kommer att ske i ett sent skede av handläggningen och blir en sista kontroll innan utbetalning. Väsentligt är därmed att de utbetalande myndigheterna, arbetslöshetskassorna och kommunerna inte drar ned på sin förebyggande kontrollverksamhet, vid ett införande av en funktion för utbetalningskontroll. I sådant fall kommer problemen att övervältras på funktionen och systemet blir förmodligen tungrott.

Servicen till medborgarna ökar

I nuläget är det svårt för den sökande att lämna korrekta uppgifter till alla instanser. Den sökande är inte säker på vilka uppgifter som redan finns hos den utbetalande organisationen och har svårt att tolka alla regelverk. Genom en funktion för utbetalningskontroll innan utbetalning kan den utbetalande organisationen i högre grad säkerställa att rätt ersättning utgår och kan kommunicera eventuella frågor med den sökande innan utbetalning. För den sökandes trygghet samt öppenhet och transparens skulle denne kunna ges tillgång till de uppgifter som finns i systemen om ersättningar, på motsvarande sätt som löntagarna varje månad via en personlig sida på Skatteverkets webb, ska kunna gå in och se vilka uppgifter om lön m.m. som arbetsgivaren lämnat vidare till Skatteverket.

Minskade återkrav

Återkraven av felaktigt utbetalda ersättningar skulle minska, vilket är en fördel såväl för ersättningstagaren, som slipper återbetala felaktigt utbetalda belopp, som för den utbetalande organisationen, som slipper hantera återkrav.

Tänkbar utformning

I det följande utvecklas en skiss på ett system som i väsentliga delar reducerar felaktiga utbetalningar som uppstår beroende på storleken på mottagarens arbetsinkomst och förekomsten av ersättningar från andra välfärdssystem.

Kontrollfunktionen hanterar olika former av konflikter när det gäller ersättningar. Om en ersättning är inkomstprövad ska före utbetalning en jämförelse göras av lämnad inkomstuppgift mot Skatteverket. Via kontrollfunktionen kontrolleras automatiskt vissa möjliga felaktigheter. För utbetalningar som kontrolleras ska råda sekretess, dvs. en myndighet, arbetslöshetskassa eller kommun har endast tillgång till sina egna uppgifter utom när en ”konflikt” uppstår. Först då hävs sekretessen och för bara den personen.

Det är fullt möjligt att definiera de förbjudna kombinationer som är principiellt viktigast. Vissa av de kombinationer som är markerade som förbjudna kommer då ändå att vara möjliga, t.ex. partiella förmåner som inte täcker samma behov. Vidare kan det

finnas undantag i form av specialregler av mindre betydelse (få fall, låga belopp) som bortses från. Signal ges då om kontrollbehov.

Den utbetalande myndigheten, arbetslöshetskassan eller kommunen lämnar uppgifter om vilken ersättning som avses, vem som söker ersättning, belopp och tidsperiod. Uppgifter om handläggande organisation och kontaktperson anges också. En kontroll görs och om inga hinder upptäcks genomförs en utbetalning av den ansvariga myndigheten, arbetslöshetskassan eller kommunen. Om ett hinder upptäcks hävs sekretessen för detta ärende och kontaktuppgifter för kolliderande ersättningar eller kollisioner med inkomst släpps fram. De kontroller som här skisserats är tänkta att kunna göras i realtid. Exempelvis om databasen finner att det försörjningsstöd tjänstemannen i kommun x beslutat avser en person som samtidigt uppbär arbetslöshetsersättning eller försörjningsstöd från kommun y får tjänstemannen en signal om detta samt uppgift om vem på den andra myndigheten som handlagt ärendet. I just det fallet och bara då, dvs. när en organisation håller på att göra en felaktig utbetalning, öppnas möjligheten att se vad personen i fråga fått i ersättning i närliggande tid. Det bedöms som rimligt att sekretessen lyfts i sådana fall.

I dag förekommer det att stora mängder information överförs på elektronisk väg trots att det endast behövs en eller några få uppgifter. Den tekniska utvecklingen har emellertid medfört att det finns förutsättningar att på ett tekniskt säkert sätt överföra skiktad information, dvs. särskilt utvalda uppgifter. Ett elektroniskt informationsutbyte har den fördelen att det för den enskilde är möjligt att förutse exakt vilka uppgifter som kommer att överföras från en verksamhet till en annan. För all slags överföring gäller att de uppgifter som överförs ska framgå av ett på förhand bestämt ändamål för behandling av personuppgifter i en viss verksamhet. Den registrerade har rätt att få information om detta ändamål. Till skillnad från manuella överföringar kan en elektronisk överföring endast avse förprogrammerade uppgifter. Därigenom har den enskilde möjlighet att få kännedom om exakt vilka konkreta uppgifter som överförs från en verksamhet till en annan. Denna begränsning i informationsöverföringen finns inte vid ett manuellt informationsutbyte.

Samarbete mellan myndigheter är ett honnörsord men många ser hinder (verkliga eller inbillade) i en oklar sekretesslagstiftning. Lösningen bör inte vara att utbetalande organisationer generellt får tillgång till uppgifter om andra myndigheters utbetalningar till den

enskilde. En sådan ordning skulle innebära risker för felaktig användning och kunna uppfattas som intrång i den personliga integriteten.

När en person söker ersättning lämnar han uppgifter om sina personliga och ekonomiska förhållanden. För sådana uppgifter är det normalt sekretess. Sekretessen skyddar att obehöriga personer kan ta del av uppgifter som de inte ska ta del av. Ett utlämnande av uppgifterna får bara ske om vissa villkor är uppfyllda – en sekretessprövning ska göras. Vid en brottsutredning gäller att en myndighet på begäran av åklagare är skyldig att lämna ut sekretessbelagda uppgifter – intresset av att beivra brott anses stå över personens intresse av att uppgifterna inte lämnas ut. Uppgifterna i utbetalningskontrollfunktionen är inte allmänt tillgängliga och ska där omfattas av sekretess.

Personal som arbetar med driften av utbetalningskontrollen ska inte ha rätt att ställa frågor mot systemet. Samma sekretessregler ska gälla som i dag utom i ett fall nämligen om en myndighet står i begrepp att genomföra en utbetalning som systemet signalerar kan vara felaktig – då och endast då – lyfts sekretessen. Detta sker automatiskt enligt särskilda regler som måste fastställas. Systemet prövar alltså själv när sekretessen lyfts och informerar handläggarna på berörda organisationer, samtidigt som den felaktiga bidragsbetalningen stoppas i avvaktan på omprövning. Organisationerna undviker att göra felaktiga utbetalningar och ersättningstagarna får inte ut belopp som vid en efterföljande kontroll ska betalas tillbaka. Ett sådant system bör vara mindre integritetskränkande än att myndigheterna i ett större antal tveksamma utredningsfall begär eller har tillgång till känslig information.

Delegationens förslag

Delegationen föreslår att regeringen tillsätter en utredning om införande av en gemensam funktion för utbetalningskontroll där utbetalningarna från välfärdssystemen passerar innan de betalas ut. Syftet med en samordnad utbetalningsfunktion är att förbättra servicen till medborgarna, effektivisera de utbetalande organisationernas verksamhet och att säkerställa att utbetalningar inte verkställs där det föreligger en situation som innebär att utbetalningen är felaktig. Följande bör delta i utredningsarbetet: Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen, CNS, Migrationsverket, arbetslös-

hetskassornas samorganisation, Sveriges kommuner och landsting, Skatteverket och Datainspektionen.

5.1.3 Särskild skattekontroll i fler branscher

Delegationens förslag: Skatteverkets rätt att genomföra särskild skattekontroll i vissa branscher utvidgas till att omfatta även byggbranschen.

Behovet av särskild skattekontroll i ytterligare branscher utreds.

Bakgrund

Den 1 januari 2007 infördes lagen (2006:575) om särskild skattekontroll i vissa branscher. Lagen innebar att det blev krav på att föra personalliggare för näringsidkare inom restaurang- och frisörbranscherna. Skatteverket fick rätt att företa oannonserade kontrollbesök och i samband med dessa utföra en oannonserad begränsad revision samt att ta ut en kontrollavgift vid överträdelser. Syftet med reformen var att komma till rätta med det omfattande problemet med skattefusk och svartarbete. Genom kontrollbesök direkt på arbetsplatser, där det svarta arbetet förekommer, gavs Skatteverket bättre möjligheter att lättare upptäcka sådant skattefusk.

Kontrollen omfattar både dem som arbetar och de handlingar som har direkt koppling till dessa, t.ex. redovisning av löneutbetalningar, arbetsgivaravgifter, skatteavdrag och anställningsavtal.

Lagen innefattar två moment som båda är av ingripande karaktär mot enskilda, dels ett kontrollbesök utan föregående meddelande, dels en ytterligare administrativ börda genom att personalliggare ska föras. Regeringen ansåg att systemet inledningsvis enbart skulle omfatta verksamheter i branscher där det fanns ett väl utrett problem med svarta inkomster. Det ansågs också vara en fördel att företrädare för de aktuella branscherna instämde i problemet och ansåg det angeläget att åtgärder vidtas för att minska det. Genom att begränsa systemets tillämpningsområde skulle det också vara enklare att göra en utvärdering av systemets effektivitet samtidigt som det inte skulle dra med sig alltför stora kostnader (prop. 2005/06:169, s. 36).

Av förarbetena till lagen om särskild skattekontroll framgår att överväganden gjordes om införande i byggbranschen men eftersom det fanns andra utredningar som berörde denna bransch valde regeringen att avvakta dessa. Bl.a. infördes den 1 januari 2008 bestämmelser om omvänd skatteskyldighet avseende byggverksamhet i 1 kap. 2 § mervärdesskattelagen (1994:200).

Även taxinäringen övervägdes. Eftersom det för taxinäringen redan fanns en skyldighet att registrera sådana uppgifter i en taxameter som motsvarar de uppgifter som skulle tas in i personalliggaren bedömdes det inte som nödvändigt att ha en separat personalliggare i taxirörelsen. Dessutom övervägdes andra åtgärder såsom att alla taxametrar skulle överföras till särskilda redovisningscentraler, s.k. tömningscentraler. Någon sådan ordning har dock inte införts.

Ytterligare en bransch som övervägdes var tvätteribranschen, då branschorganisationen för tvätteribranschen, Sveriges Tvätteriförbund, anfört att det fanns omfattande problem med osund konkurrens, företrädesvis i Stockholmsområdet. Regeringen ansåg dock att branschen inte varit föremål för tillräckligt ingående studier.

Skatteverket har redovisat erfarenheter och resultat av kontrollen av personalliggare avseende 2007 till regeringen.⁵ Resultatet för 2007 är att underlaget för arbetsgivaravgifter och källskatter ökat med ca 900 miljoner kronor, vilket motsvarar ca 570 miljoner kronor i skatt (arbetsgivaravgifter och inkomstskatt). En betydande del av denna ökning beror på en effekt kopplad till den nya lagstiftningen om personalliggare. Denna ökning uppskattas ha medfört att ca 4 000 tidigare "svarta" arbetstillfällen (heltidsarbeten) har blivit "vita". Mervärdesskatten i skattedeklarationer för hela 2007 har ökat med 11 procent eller 1,2 miljarder kronor jämfört med 2006. Delar av denna ökning kan kopplas till den nya lagstiftningen. Under året har ca 700 företag påträffats som haft anställda och som inte har varit registrerade som arbetsgivare. Dessutom har ca 200 företag påträffats som inte varit registrerade som bolag hos Skatteverket.

⁵ Återrapportering enligt 2007 års regleringsbrev om erfarenheter av kontrollen av personalliggare, Skatteverket, 2008-03-03, Dnr 131 106147-08/113.

Behov av utvidgning

Det finns ett starkt samband mellan svartarbete och bidragsbrott. Det har Skatteverket slagit fast i sina studier av skattefelet och det visar även delegationens arbete.⁶ Skatteverkets och Brå:s studie av fusk med arbetslöshetsersättning visar att svartarbete får omfattande konsekvenser för utbetalningarna av arbetslöshetsersättning. Beloppet som betalats ut felaktigt på grund av att personer som uppburit arbetslöshetsersättning samtidigt arbetat svart uppskattas för 2006 motsvara i storleksordningen 1–1,5 miljarder kronor, vilket motsvarade 4–6 procent av den totalt utbetalda ersättningen 2006.⁷ Delegationen har gjort en översiktlig genomgång av risker för att ersättning i andra välfärdssystem betalas ut felaktigt p.g.a. svartarbete. Genomgången visar att det finns väsentliga risker för svartarbete även i andra inkomstbaserade välfärdssystem. Detta gäller t.ex. bostadsbidrag, ekonomiskt bistånd, underhållsstöd, sjukersättning och aktivitetsersättning.

Byggbranschen

En bransch som är noggrant utredd av Skatteverket och där branschorganisationen själv driver behovet av särskilda kontrollbesök av Skatteverket är byggbranschen.

Skatteverket redovisar i Riksprojektet en bedömning av omfattningen av svarta löner i byggbranschen.⁸ Utifrån pågående utredningar och identifierade härvor bedömde Skatteverket att de svarta lönerna i dessa delar uppgick till mellan 2,5 och 3 miljarder kronor årligen. Staten förlorar uteblivna arbetsgivaravgifter, anställdas skatter och mervärdesskatt mellan 2 och 2,5 miljarder kronor årligen. Någon uppskattning av svartarbetet i branschen som helhet gjordes inte. I en senare rapport från december 2006 gör Skatteverket bedömningen att problemet med svart arbetskraft snarare ökat än minskat.⁹

Enligt Skatteverket har omfattningen av svartarbete medfört att konkurrensen helt satts ur spel. Det är omöjligt för en seriös före-

⁶ Svartköp och svartjobb i Sverige, del 2: Möjliga åtgärder mot svartarbete och bidragsfusk, Skatteverket, rapport 2007:1.

⁷ Fusk med a-kassa, motiv, omfattning och åtgärder, Brå, rapport 2007:23.

⁸ Riksprojektet – Kontroll av svart arbetskraft inom byggbranschen, delutvärdering per den 30 juni 2001. RSV, rapport 2001:9.

⁹ Riksprojektet slutrapport per den 31 december 2005.

tagare att konkurrera med de företag som valt att avlöna delar av sin personal med svart lön.

Skatteverkets arbete och informationsinsatser har lett till att byggbranschen, bestående byggarbetsgivarna och byggfacken, har startat Byggbranschen i samverkan. Ett åtgärdsprogram har lagts fast – ”Krafttag mot svartarbete”. Ett av åtgärdsförslagen är att ge Skatteverket möjlighet att oanmält besöka byggföretag/arbetsplats för kontroll av närvaroredovisningen, på liknande sätt som för restauranger och frisörer. Branschen driver således själv denna fråga.

Andra branscher

De två branscher som övervägdes i samband med införande av lagen om särskild skattekontroll i vissa branscher, taxibranschen och tvätteribranschen, torde fortfarande vara av stort intresse.

Tvätteribranschen, vilken består av industriella tvätterier, som tvättar och hyr ut hotell- och restauranglinne, entrémattor, vårdtextilier och yrkeskläder åt näringsliv och offentlig sektor, och konsumenttvätterier, som tvättar garderobsgods till hushåll och privatpersoner, har själv drivit frågan om särskild skattekontroll och systemet med personalliggare bör fungera även i denna bransch.

När det gäller taxibranschen finns det en hel del kunskap om sambandet mellan skattebrott och bidragsbrott. I Västerås och i Stockholm har flera olika myndigheter samverkat för att få en seriös taxinäring. I båda fallen ingick både Försäkringskassan och socialförvaltningen i projektet. I Västerås hade 12 av 18 misstänkta svarttaxiförare bidrag och ersättningar från Försäkringskassan på felaktiga grunder. Vidare hade sex misstänkta svarttaxiförare försörjningsstöd från socialtjänsten på felaktiga grunder. När det gällde vit taxi hade 11 av 21 chaufförer försörjningsstöd på felaktiga grunder. I Stockholm kunde Försäkringskassan i 94 ärenden besluta att dra in eller minska olika ersättningar och bidrag. Socialtjänsten utreder 7 personer för bedrägerier med försörjningsstöd. Delegationen anser att det är nödvändigt med fortlöpande kontrollinsatser inom taxinäringen och att möjligheterna till kontroll bör förbättras. Åtgärden om att alla taxametrar överförs till särskilda redovisningscentraler, s.k. tömningscentraler, bör övervägas igen.

Delegationen återkommer i kapitel 5.5.3 till behovet av att bekämpa bidragsbrott samtidigt med svartarbete och ekobrott.

Delegationens förslag

Skatteverket och Brå konstaterar i sin rapport om fusk med a-kassa att åtgärder mot svartarbete är centralt för att minska omfattningen av felaktiga utbetalningar från arbetslöshetsförsäkringen. Enligt delegationens mening gäller detta förhållande även en rad andra välfärdssystem. För att bekämpa såväl bidragsbrott som skattebrott är det således viktigt att Skatteverkets kontrollverksamhet utvecklas. Skatteverket och Brå konstaterar att det svarta arbetet är svårt att komma åt eftersom det lämnar få spår i handlingar, kontoutdrag och bokföring. Meningen är också att betalningarna inte ska synas. För att komma närmare det svarta arbetet är det således nödvändigt att kontroller utförs på fältet, där svart arbete förekommer. Särskilt bygg- och restaurangbranscherna är överrepresenterade i undersökningarna för svart arbete och det är ett rimligt antagande att det även gäller bidragsbrott. Att prioritera kontrollen är särskilt viktigt eftersom det i riskbranscher finns företag där svart arbete och fusk med ersättningar och bidrag närmast verkar organiserat.¹⁰

Delegationen föreslår att Skatteverkets rätt att genomföra särskild skattekontroll i vissa branscher, enligt lagen (2006:575) om särskild skattekontroll i vissa branscher, utvidgas till att omfatta även byggbranschen samt att förbättrade kontrollmöjligheter övervägs i ytterligare branscher, såsom tvätter- och taxibranschen.

5.2 Förbättrade uppgifter om boende

Flertalet av de välfärdssystem delegationen studerat ställer någon form av bosättningskrav. Detta gäller föräldrapenning, sjukersättning och aktivitetsersättning i form av garantiersättning, assistansersättning, bostadsbidrag, bostadstillägg till pensionärer, underhållsstöd, tandvårdsersättning, aktivitetsstöd, lönebidrag och studiemedel.

Enligt 1 § folkbokföringslagen (1991:481) innebär folkbokföring fastställande av en persons bosättning samt registrering av uppgifter om identitet, familj och andra förhållanden som enligt

¹⁰ Fusk med a-kassa, motiv, omfattning och åtgärder, Brå, rapport 2007:23, s. 67-68.

lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet får förekomma i folkbokföringsdatabasen.

Folkbokföringen är den grundläggande registreringen av befolkningen i landet och tillgodoser samhällets behov av basuppgifter om denna. Skatteverket ansvarar för folkbokföringen. Via Navet (Skatteverkets system för distribution av folkbokföringsuppgifter till samhället) lämnar Skatteverket dagligen uppgifter från folkbokföringen till andra myndigheter. Uppgifter från folkbokföringen är av central betydelse i andra myndigheters verksamhet. Inom flera områden har folkbokföringen betydelse för en persons rättigheter och skyldigheter. För ett stort antal socialförsäkringsförmåner gäller t.ex. att man ska vara bosatt i Sverige för att kunna få dessa s.k. bosättningsbaserade förmåner. Som underlag för Försäkringskassans bedömning av en persons bosättning finns i första hand folkbokföringsuppgifter.

Det förhållandet att Skatteverket lämnar andra myndigheter vissa basuppgifter om befolkningen bidrar till en effektiv ärendehantering och ett korrekt beslutsunderlag hos myndigheterna samt bättre service till enskilda.

De välfärdssystem där felaktiga uppgifter om bosättning och vilka som bor i hushållet bedöms ha stor betydelse för omfattningen av de felaktiga utbetalningarna är underhållsstöd, bostadsbidrag och ekonomiskt bistånd. Felorsakerna omfattar skenseparationer, att inneboenden eller sambor inte redovisas samt felaktig folkbokföring.

Det är centralt för välfärdssystemen att folkbokföringen är så korrekt som möjligt. Folkbokföringen bör därför ges hög prioritet.

5.2.1 Skatteverket får besluta om bosättningskontroll i bostad

Delegationens förslag: Skatteverket får för bedömningen av folkbokföringen

1. göra förfrågan hos den person folkbokföringen avser eller någon annan som kan antas lämna nödvändiga uppgifter, och
2. besöka den person folkbokföringen avser.

Bakgrund

Folkbokföring är den grundläggande registreringen av befolkningen i Sverige. Uppgifterna i andra myndigheters register bygger på folkbokföringsregistret. För samhället är det viktigt att folkbokföringen stämmer med verkliga förhållanden. Grundläggande för nästan all myndighetsutövning är att personen finns folkbokförd på den adress där han tillbringar sin dygnsvila. För den enskilde individen är det också viktigt att folkbokföringen är korrekt eftersom folkbokföringen ligger till grund för rätten till bidrag och förmåner. Många myndigheter och organisationer fattar beslut på de uppgifter om personer som finns i Skatteverkets folkbokföringssystem. Kan Skatteverket lätt och effektivt göra bosättningskontroller innebär det att andra myndigheter får korrekta registeruppgifter vilket innebär färre felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen.

Försäkringskassan har enligt 20 kap. 8 § fjärde stycket lagen (1962:381) om allmän försäkring (AFL) rätt att göra hembesök och arbetsplatsbesök i alla ärendeslag som omfattas av AFL. Bestämmelsen lyder enligt följande:

Försäkringskassan får för bedömning av rätten till ersättning som Försäkringskassan betalar ut enligt denna lag

1. göra förfrågan hos den försäkrade eller någon annan som kan antas kunna lämna nödvändiga uppgifter och
2. besöka den försäkrade.

Försäkringskassans utredare informerar om folkbokföringsreglerna vid sina hembesök.

Skatteverkets bosättningskontroll har i dag endast möjlighet att göra skrivbordskontroller samt utföra yttre besiktning av en adress, dvs. kontrollera vilka namn som står i port, trapphus, på en brevlåda eller på dörren till en fastighet/lägenhet. Till skillnad från Försäkringskassan har Skatteverket inte något stöd i folkbokföringslagen för att göra hembesök vid bosättningskontroll.

Överväganden

Försäkringskassan har inte möjlighet att göra hembesök i varje enskilt folkbokföringsärende och har heller inget ansvar för folkbokföringen. Enligt Försäkringskassan föreligger det i många

ärenden gällande bostadsbidrag och underhållsstöd där föräldrarna är folkbokförda på olika adresser svårighet för Försäkringskassan att påvisa att föräldrarna sammanbor och lever som en familj.

Skatteverket är ansvarig myndighet för folkbokföringen och fattar beslut om folkbokföring. Det är därmed rimligt att Skatteverket ges motsvarande befogenheter som Försäkringskassan när det gäller möjligheter till förfrågan och hembesök samt därmed möjlighet att informera om reglerna för folkbokföring. Det är viktigt att Skatteverket kan inhämta underlag som kan ligga till grund för en prövning och värdering inför ställningstagande i folkbokföringsbesluten. En sådan ordning skulle höja kvaliteten på folkbokföringen men också ge en ökad prevention.

Skatteverkets folkbokföringsregister bygger på enskilda personers och myndigheters uppgifter om förändringar i personers folkbokföring. Andra myndigheters beslut om bidrag och förmåner bygger på uppgifter i folkbokföringsregistret. I dag kan man lämna flyttansmälan via nätet. För att säkerställa att personen ifråga själv anmält flyttning skickas ett säkerhetsbrev ut till personens nuvarande adress. Rättssäkerheten upprätthålls vid uppgiftslämnandet genom säkerhetsbrev men även genom att uppgifter som lämnas av enskilda personer och via andra myndigheter kan kontrolleras. Trots detta har det visat sig att systemet kan missbrukas och identiteter stjälas. För att kunna öka säkerheten och begränsa möjligheten till missbruk behövs tillgång till uppgifter i olika system. I dag sker uppgiftslämnandet genom att Skatteverket frågar skriftligt eller muntligt personen själv, andra myndigheter och fastighetsägare, arbetsgivare m.m. Om en person uppger sig bo på viss adress men bor någon annanstans och har ordnat omhändertagande av post m.m. kan det innebära att bidrag och ersättningar från välfärdssystemen felaktigt utbetalas. Skatteverkets kontrollarbete handlar i de flesta fall om att genom en omfattande undersökning av uppgifter inom Skatteverket och hos andra myndigheter, fastighetsägare eller annan person undersöka om de förutsättningar personen uppgivit stämmer med verkligheten. Att ha möjlighet att företa oanmälda besök skulle innebära en säkrare och snabbare bedömning då man på plats kan konstatera att förutsättningarna stämmer eller är felaktiga. Ett folkbokföringsärenden tar ca 1–2 månader att utreda. Under denna tid kan många beslut om bidrag och ersättningar beslutas och utbetalas hos övriga myndigheter. Det är därför av vikt att Skatteverket kan korta utredningstiden, vilket innebär snabbare beslut och ökad registerkvalitet.

I följande situationer underlättar ett folkbokföringsbesök bosättningskontrollen:

- När man i en flyttningsanmälan/svar på förfrågan uppger att man är boende i en fastighet som inte är klassad som en bostad. Uppgiften kan avse garage, pizzeria, skomakeri, butikslokaler, övriga arbetsplatser, fastighet där det inte finns hus, båtar, sommarstugor, postboxar.
- När Skatteverket finner att flera personer är folkbokförda i en liten bostad. Exempelvis har man funnit fall där elva män varit folkbokförda i en etta på 22 m².
- När två makar/sambos påstår att de är särbo och Skatteverket har indicier på/misstänker att så inte är fallet.
- När Skatteverket misstänker skenboende.
- När Skatteverket kontrollerar en fastighet. Är fastigheten beboelig? Finns det tillräckligt många lägenheter i huset för de antal personer som är folkbokförda där?
- När gamla personer är folkbokförda hos sina barn men Skatteverket har indicier på/misstänker att de är bosatta utomlands.
- När barn är folkbokförda hos sina föräldrar men Skatteverket har indicier på/misstänker att de bor utomlands och de har egen familj.
- När det gäller att, i tveksamma fall, konstatera/fastställa en dygnsvila.

Att göra kontrollbesök i enskilda bostäder skulle i vissa fall ge mycket gott underlag för beslut då en persons dygnsvila i vissa fall inte kan konstateras enbart genom skrivbordskontroll och yttre kontroll, framförallt i de fall då personen inte själv lämnar upplysningar vid förfrågningar. En sådan möjlighet bedöms även som att den skulle ha en allmänpreventiv effekt. Givetvis ska en sådan möjlighet till kontrollbesök tillämpas restriktivt och med respekt för den enskildes integritet.

Delegationens förslag

Delegationen föreslår att Skatteverket ges samma befogenheter som Försäkringskassan när det gäller bosättningskontroll i bostad. Detta innebär att Skatteverket ges rätt att, för bedömningen av folkbokföringen,

1. göra förfrågan hos den person folkbokföringen avser eller någon annan som kan antas lämna nödvändiga uppgifter, och
2. besöka den person folkbokföringen avser.

Förslaget innebär en ändring i 31 § folkbokföringslagen (1991:481), med följande lydelse.

31 § Om det kan antas att en person är skyldig att göra anmälan enligt denna lag, får Skatteverket förelägga honom att antingen göra en sådan anmälan eller skriftligen eller muntligen lämna de uppgifter som behövs för bedömningen av hans folkbokföring. Skatteverket får även i annat fall förelägga en person att lämna uppgifter som behövs för kontroll av bosättningen enligt denna lag. I föreläggandet skall anges vilka uppgifter som skall lämnas.

Skatteverket får för bedömningen av folkbokföringen

1. göra förfrågan hos den person folkbokföringen avser eller någon annan som kan antas lämna nödvändiga uppgifter, och
2. besöka den person folkbokföringen avser.

5.2.2 Folkbokföringen får direktåtkomst till uppgifter i beskattningsverksamheten

Delegationens förslag: Uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet får behandlas för tillhandahållande av information som behövs hos Skatteverket för bosättningskontroll inom folkbokföringen.

Bakgrund

Uppgift om att en person har en felaktig folkbokföringsadress kommer från privatpersoner, myndigheter, företag, beskattningsverksamheten, löpande folkbokföringsverksamhet m.fl. De flesta anmälningarna som inkommer saknar adressuppgift. Bosättningskontrollens uppgift är att hitta en ny vistelseadress till den person som ärendet gäller. För att uppnå en hög grad av rättssäkerhet för den enskilde måste omfattande kontroller göras för att försöka få fram en ny adress.

Personer man inte kan hitta ny adress till registreras utan känt hemvist. En sådan registrering leder till avregistrering från Försäkringskassan. Om personen är registrerad utan känt hemvist i två år kan personen efter ny utredning registreras som obefintlig. Obefintlig ger samma effekter som att vara registrerad som utflyttad ur Sverige. De stora konsekvenserna för den enskilde gör att handläggarna har behov av snabb och korrekt information från beskattningsverksamheten och från andra myndigheter.

I dag har folkbokföringens bosättningskontroll inte tillgång till uppgifter i skattesystemen. Uppgiftshämtandet sker genom att man som folkbokföringshandläggare skickar en skriftlig förfrågan till beskattningsverksamheten. Beskattningsverksamheten gör i samband med en sådan förfrågan en sekretessprövning enligt 14 kap. 3 § sekretesslagen. Uppgifterna lämnas som regel alltid ut. Förfrågningsförfarandet innebär att förfrågan skickas via internpost, öppnas i postöppningen eller läggs i anvisat fack på kontoret, fördelas till handläggare alternativt hämtas av handläggare som svarar och skickar tillbaka svaret till internposten. Om tveksamhet i svaret måste samma förfarande ske igen för ytterligare uppgiftsinhämtande alternativt ringer handläggaren. Detta arbetssätt är mycket tidskrävande då folkbokföringen har en skyldighet att utreda ärenden rättssäkert och ärendena ofta handlar om personer som sökt bidrag för sin försörjning och lång utredningstid kan innebära att personen lider ekonomisk förlust. Den instans där bidrag sökts kräver ändrad folkbokföring för att betala ut bidraget.

Bosättningskontrollen är en verksamhet inom Skatteverket, men har inte direktåtkomst till uppgifter i beskattningsverksamheten, i enlighet med bestämmelserna i lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet.

Överväganden

Enligt 7 § förvaltningslagen (1986:223) ska varje ärende där någon enskild är part handläggas så enkelt, snabbt och billigt som möjligt utan att säkerheten eftersätts. Vid handläggningen ska myndigheten beakta möjligheten att själv inhämta upplysningar och yttranden från andra myndigheter, om sådana behövs. Det omständliga förfrågningsförfarandet som finns mellan folkbokföringen och beskattningen inom Skatteverket, kan anses stå i strid med bestämmelsen.

Handläggarna som arbetar med bosättningskontroll har ett yrkeskunnande som gör att de väldigt snabbt ser exakt vad som är relevant i ett ärende vad gäller uppgifter som inkomst-, skuld-, och förmögenhetsförhållanden, ofta behöver man endast ta uppgifter för det senaste inkomståret. Då beskattningsverksamheten tar ut uppgifterna gör man det "blint" i enlighet med det underlag som finns där uppgifter begärs tre år bakåt i tiden. Detta leder i förlängningen till ett massuttag av uppgifter. Då uppgifterna lämnats ut till bosättningskontrollen gäller folkbokföringens sekretess och där är principen att allt är offentligt; alltså arkiveras uppgifter och eventuella utskrifter ur skatteregister som inkomna handlingar i ärenden som är offentliga; ofta ingår många uppgifter som inte var relevanta för själva bosättningskontrollen. Avsaknaden av direktåtkomst leder således till en sämre integritet för den enskildes inkomst-, förmögenhets- och i vissa fall även skuldförhållande, alltså i princip motsatt effekt mot den avsedda.

En annan konsekvens av att direktåtkomst med nuvarande lagstiftning inte är möjlig inom bosättningskontrollen är att det beskär möjligheterna att fatta beslut på så fullständigt underlag som möjligt. Ett exempel är att i de uppgifter som finns i beskattningsregister kan man om en person äger en bostadsrätt se detta och även via dessa uppgifter ta reda på bostadens adress. Detta är uppgifter som i dag inte kommer till bosättningskontrollens kännedom, men som är en mycket viktig uppgift i en utredning där man ska avgöra om en person har en adress eller ska registreras utan känt hemvist eller avregistreras som utflyttad från landet. Att en sådan uppgift inte framkommer kan leda till att beslut om en persons folkbokföring tas på bristande underlag och detta kan leda till förluster för den enskilde i t.ex. socialförsäkringshänseende.

Att direktåtkomst inte är möjlig leder till längre handläggningstider i bosättningskontrollärenden då man måste sända över förfrågningarna formellt och sedan invänta svar innan man kan gå vidare i ett ärende. Ofta kan svarstiderna bli långa då beskattningsverksamheten inte har resurser att avsätta särskilt för att prioritera uppgiftslämnande till bosättningskontrollen. Folkbokföringsfelen står därmed kvar längre än nödvändigt, vilket innebär kostnader för samhället, exempelvis i form av att felaktiga bidrag utbetalas.

Att ge handläggare inom bosättningskontrollen tillgång till skatteregister direkt skulle ge effektivare handläggning, mer korrekta beslutsunderlag och i praktiken skydda integriteten bättre än dagens ordning.

Påpekats kan att om man kommer som besökare till Skatteverkets expeditioner kan man som privatperson på Allmänhetens terminal gå in i systemen och hämta information om uppgifter som personer som arbetar med folkbokföring inte har tillgång till. Denna ordning framstår enligt delegationens mening som orimlig. Skulle folkbokföringshandläggarna ges behörigheter i enlighet med uppgifterna i Allmänhetens terminal skulle antalet förfrågningar till beskattningsverksamheten minska.

Ett tillägg i 6 § lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet, som innebär att även kontrollverksamhet inom folkbokföringen omfattas skulle ge bosättningskontrollen direktåtkomst till skatteregister. Bosättningskontrollen är att jämställa med annan kontrollverksamhet inom Skatteverket och bör därför ges samma åtkomst.

Delegationens förslag

Delegationen föreslår att folkbokföringens bosättningskontroll ges direktåtkomst till vissa uppgifter i beskattningsverksamheten. Syftet är att få en snabbare och effektivare bosättningskontroll, korrekt folkbokföring och därmed minskade felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen.

Förslaget innebär en ändring i 1 kap. 4 § lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet, med följande lydelse.

4 § Uppgifter får behandlas för tillhandahållande av information som behövs inom skatteförvaltningen för

1. fastställande av underlag för samt bestämmande, redovisning, betalning och återbetalning av skatter och avgifter,
2. bestämmande av pensionsgrundande inkomst,
3. fastighetstaxering,
4. revision och annan analys- eller kontrollverksamhet,
5. tillsyn samt lämplighets- och tillståndsprövning och annan liknande prövning,
6. handläggning av mål och ärenden om ansvar för någon annans skatter och avgifter,
7. fullgörande av ett åliggande som följer av ett för Sverige bindande internationellt åtagande,
8. tillsyn, kontroll, uppföljning och planering av verksamheten, och
9. *bosättningskontroll inom folkbokföringen.*

5.3 Kontroll av förmögenhet

För flera välfärdssystem, såsom ekonomiskt bistånd, bostadsbidrag, bostadstillägg till pensionärer, studiestöd och ersättningar till asylsökande, påverkas bidragets storlek av förmögenhet. Enligt delegationens orsaksstudier är det oklart för många sökande vad som ska ingå i en sådan beräkning. Både avsiktliga och oavsiktliga fel är mycket vanliga och svårkontrollerade. Fel underlag för förmögenhetstillägg kan anges, såsom fordran i pengar, båtar och bilar. Den försäkrade ger fel uppgift om inkomst av kapital. Utländska bankmedel och andra tillgångar, såsom fastigheter, undanhålls.¹¹

Delegationen har i rapporten *Vad kostar felen?* angett att ett prioriterat åtgärdsområde är åtgärder som skapar möjlighet att enkelt kontrollera bidrag som är beroende av sökandes förmögenhet. Oriktiga eller ofullständiga uppgifter om förmögenhet har stor betydelse för omfattningen av de felaktiga utbetalningarna inom flera välfärdssystem. Det är således angeläget att de inom välfärdssystemen utbetalande myndigheterna och kommunerna har möjlighet att på ett enkelt sätt kontrollera förmögenhetsuppgifter. Om så inte blir fallet kommer de felaktiga utbetalningarna att öka. För att få legitimitet i systemen är det av stor vikt att de uppgifter som lämnas av sökande går att kontrollera så effektivt som möjligt vid handläggningen. I annat fall, kan starkt ifrågasättas om förmögenhet ska utgöra en grund för ersättning, då den sökande utan risk kan lämna oriktiga uppgifter.

5.3.1 Skärpta krav på den sökande att lämna uppgifter om förmögenhet

Delegationens bedömning: Kraven på de utbetalande organisationerna har höjts när det gäller kontroll av förmögenhet samtidigt som möjligheterna till kontroll har försämrats. Förmögenhetsbedömningen kommer enbart att grunda sig på de uppgifter som den sökande lämnar in. De felaktiga utbetalningarna kommer därmed att öka.

Ska förmögenhet ligga till grund för rätten till förmåner måste det samtidigt finnas möjlighet att på ett effektivt sätt genomföra kontroller.

¹¹ Varför blir det fel? Delegationen mot felaktiga utbetalningar, rapport 5, s. 31–32.

Ansökningsblanketterna måste anpassas till de nya förhållandena och innehålla enkla men detaljerade uppgifter om den sökandes tillgångar och skulder.

Delegationens förslag: Kravet på den sökande skärps när det gäller uppgifter om förmögenhet. I regelverken om bidrag som grundar sig på uppgifter om förmögenhet anges att ”Det åligger den sökande att redovisa samtliga tillgångar och skulder som har betydelse för rätten till bidrag.”

Bakgrund

Förmögenhetsskatten har slopats från och med den 1 januari 2007 och den generella kontrolluppgiftsskyldigheten rörande tillgångar och skulder ska vara avskaffad från och med inkomståret 2008. Det innebär att kontrolluppgifter om förmögenhetsskattepliktiga tillgångar och avdragsgilla skulder lämnades sista gången i januari 2008. Dessa förhållanden har konsekvenser för behandlingen av förmögenhet inom bl.a. socialförsäkringsområdet.

Regeringen uppdrog i december 2007 åt Försäkringskassan att lämna förslag på hur den framtida förmögenhetsprövningen ska ske inom olika socialförsäkrings- och studiestödsförmåner. I uppdraget ingick också att definiera vad som efter den 1 januari 2008 ska avses med förmögenhet samt redogöra för hur förmögenhetsuppgifter ska inhämtas. Samverkan skulle ske med CSN och Skatteverket.

Försäkringskassan redovisade uppdraget till regeringen i april 2008. Försäkringskassan föreslår att en ny lag införs om beräkning av förmögenhet i vissa fall. I denna lag regleras vad som ska betraktas som förmögenhet vid prövning av rätten till bostadstillägg, äldreförsörjningsstöd och bostadsbidrag. Förmögenhetsprövningen för underhållsstöd, bilstöd och studiestöd föreslås avskaffas. Förmögenhetsuppgifter föreslås inhämtas från den sökande, i ansökan, och nuvarande ordning med stickprovskontroller av förmögenhetsinnehavet hos banker och penningförvaltande institut bibehålls. En förenkling föreslås av förmögenhetsbegreppet som innebär att inre och yttre lösöre (bil, båt, konst, smycken och andra värdeföremål) inte räknas till förmögenheten. Som skäl för detta anges bl.a. att Försäkringskassan inte har möjlighet att kontrollera och värdera dessa tillgångar.

Överväganden

Delegationen har vid flera tillfällen påtalat behovet av en effektiv förmögenhetskontroll. Delegationen och Försäkringskassan lämnade en skrivelse till regeringen i juni 2007. Delegationen lämnade även ett remissvar till regeringen angående slopad förmögenhetsskatt i augusti 2007.¹² Vidare har delegationen påtalat behovet i rapporterna Varför blir det fel?, Vad kostar felen? och i Hur tryggar vi trygghetssystemen?. De förslag Försäkringskassan lämnar innebär i praktiken att förmögenhetsprovningen består men att förmögenhetskontrollen upphör då det inte finns något register att kontrollera mot. Det säger sig självt att det inte är möjligt för Försäkringskassan, CSN och socialtjänsterna att göra kontroller mot samtliga banker och penninginrättningar vid ansökan om bidrag.

Delegationen har låtit SCB göra samkörningar av bostadsbidrag och bostadstillägg samt ekonomiskt bistånd mot nettoförmögenhet. Populationen har utgjorts av hushåll som fått bostadsbidrag, bostadstillägg eller ekonomiskt bistånd under 2005 och där hushållens sammansättning vad gäller vuxna inte har förändrats under året. Samkörningarna visade att 79 000 hushåll med över 400 000 kronor i nettoförmögenhet fick bostadsbidrag eller bostadstillägg på totalt 1 500 miljoner kronor. 28 000 hushåll hade över 1 miljon kronor i nettoförmögenhet. 7 000 hushåll fick mer än 40 000 kronor i bostadsbidrag eller bostadstillägg. För bostadsbidrag och bostadstillägg gäller att nettoförmögenheter över 100 000 kronor ska läggas till den bidragsgrundande inkomsten.

Avseende ekonomiskt bistånd fick 9 000 hushåll med mer än 400 000 kronor i nettoförmögenhet ekonomiskt bistånd på totalt 250 miljoner kronor. 3 500 hushåll hade över 1 miljon kronor i nettoförmögenhet. 3 100 hushåll fick mer än 40 000 kronor i ekonomiskt bistånd.

Sammantaget indikerar samkörningarna mot förmögenhet felaktiga utbetalningar i storleksordningen 1 750 miljoner kronor. Samtidigt kan flera av dessa utbetalningarna vara korrekta. Det förekommer t.ex. att personer får ekonomiskt bistånd om de har tillgångar som är svåra att realisera, t.ex. hus, bostadsrätt eller låst pensionssparande. Samkörningen visar dock mycket tydligt på behovet av kontrollmöjligheter samt att även de tidigare kontroll-

¹² Skrivelse angående behov av kontrolluppgifter om förmögenhet, 2007-06-11, dnr. 2007/18 och remissvar promemoria om slopad förmögenhetsskatt m.m., 2007-08-20, dnr. Fi2007/24.

möjligheterna mot taxerad förmögenhet har varit bristfälliga, då de endast har visat förmögenheter som överstiger 1,5 miljoner kronor.

Ur kontrollsynpunkt är den enda rimliga ordningen, enligt delegationens mening, att det finns ett centralt förmögenhetsregister mot vilket kontroll kan ske. I nuläget finns det dock ingen självklar instans som kan förvalta och tillhandahålla ett sådant register. Skatteverket kommer inte att tillhandahålla ett sådant register då kontrolluppgiftsskyldigheten slopas och det inte finns tillräckliga skäl för att Skatteverket ska ha uppgifter om förmögenhet när dessa uppgifter inte längre är skattepliktiga. SCB bör av olika skäl ha förmögenhetsstatistik, vilket delegationen behandlar i kapitel 3.4, däremot kan denna statistik inte användas för kontroll av förmögenhet då den omfattas av statistiksekretessen. Försäkringskassan och CSN är inte självklart lämpliga att föra register över samtliga individers tillgångar och skulder, då detta vida skulle överstiga det antal personer som har förmögenhetsbaserade bidrag.

I dag finns det inget förmögenhetsregister att göra kontroller mot och i praktiken kommer därmed kontrollerna att bli mycket bristfälliga. Delegationen anser att man starkt kan ifrågasätta om faktorer som inte kan kontrolleras ska ligga till grund för bidrag och ersättningar. Samtidigt kan det uppfattas som stötande om vissa bidrag betalas ut till personer med stor förmögenhet. Tilltron och betalningsviljan till välfärdssystemen skulle troligen försämrats. Delegationen anser därför att regeringen särskilt bör överväga inrättandet av ett förmögenhetsregister mot vilket kontroller kan göras.

Då kontrollmöjligheterna försämrats och förmögenhetsbedömning endast kommer att baseras på de uppgifter som den sökande lämnar anser delegationen att kraven på den sökande att lämna riktiga uppgifter måste preciseras och särskilt betona betydelsen av redovisning av tillgångar och skulder. Enligt 19 § lagen (1993:737) om bostadsbidrag ska ansökan innehålla de uppgifter som behövs för att bedöma den sökandes rätt till bidrag. I ansökningsblanketten för ansökan om bostadsbidrag finns en rad om beräknade tillgångar och en om beräknade skulder. Motsvarande ordning gäller för bostadstillägg enligt 22 § lagen (2001:761) om bostadstillägg till pensionärer m.fl. Delegationen anser att formuleringen i lagtexten är alltför allmänt hållen för att passa de ökade krav som nu i praktiken ställs på de sökande avseende redovisning av förmögenhet. Bestämmelserna om uppgiftsskyldigheten i regelverken om bidrag som grundar sig på uppgifter om förmögenhet bör preciseras så att

det tydligt framgår att det åligger den sökande att redovisa samtliga tillgångar och skulder som har betydelse för rätten till bidrag. Att samma precisa krav inte behöver ställas på uppgifter om bostad och inkomst motiveras med att kontrollmöjligheterna avseende dessa uppgifter är oförändrade och innebär att kontroll kan göras hos Skatteverket. Delegationen har dessutom i tidigare kapitel lämnat förslag som ytterligare förbättrar dessa kontrollmöjligheter.

En tänkbar utformning av lagtexten i t.ex. 19 § lagen (1993:737) om bostadsbidrag är således:

19 § Ansökan om bidrag eller om ändring av bidrag görs skriftligen hos Försäkringskassan. Ansökan skall innehålla de uppgifter som behövs för att bedöma den sökandes rätt till bidrag. *Det åligger den sökande att redovisa samtliga tillgångar och skulder som har betydelse för rätten till bidrag.*

De ansökningsblanketter som finns för att få förmögenhetsbaserade bidrag behöver utvecklas så att det underlättar för den sökande att lämna korrekta uppgifter samtidigt som myndigheten erhåller fullständiga uppgifter. Det innebär att blanketten specificeras på relevanta tillgångsslag såsom

- privatbostadsfastighet och privatbostadsrätt,
- aktier och andra delägarätter,
- livförsäkring och livränta,
- kontanter och bankmedel, samt
- inre och yttre lösöre, t.ex. bilar och båtar.

Sammantaget gör delegationen bedömningen att kraven på de utbetalande organisationerna har höjts när det gäller kontroll av förmögenhet samtidigt som möjligheterna till kontroll har försämrats. Förmögenhetsbedömningen kommer att grunda sig på de uppgifter som den sökande lämnar in. Detta är inte en tillfredsställande ordning. En av grundprinciperna för att säkerställa att rätt ersättning betalas ut från välfärdssystemen bör vara att de uppgifter som ska ligga till grund för ersättning ska vara noggrant definierade och möjliga att enkelt kontrollera. Om förmögenhet ska ligga till grund för rätten till förmåner måste det samtidigt finnas möjlighet att på ett effektivt sätt genomföra kontroller. När så inte är fallet kommer de felaktiga utbetalningarna att öka och välfärdssystemens legitimitet kan ifrågasättas.

Delegationens förslag

Mot bakgrund av de försämrade kontrollmöjligheterna föreslår delegationen att kravet på den sökande skärps när det gäller uppgifter om förmögenhet. I regelverken om bidrag som grundar sig på uppgifter om förmögenhet bör anges att ”Det åligger den sökande att redovisa samtliga tillgångar och skulder som har betydelse för rätten till bidrag.” Myndigheterna måste anpassa ansökningsblanketterna till de nya förhållandena så att de innehåller enkla men detaljerade uppgifter om den sökandes tillgångar och skulder.

För att säkerställa att rätt ersättning betalas ut måste effektiva kontrollmöjligheter införas.

5.4 Underrättelseskyldighet för kommunerna vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen

Delegationens förslag: Underrättelseskyldigheten vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen utvidgas till att omfatta kommunernas socialnämnder.

Bakgrund

2005 års informationsutbytesutredning

Den 1 september 2005 beslutade regeringen att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att pröva om det är lämpligt att vissa utökade möjligheter till elektroniska informationsutbyten mellan myndigheter införs. I uppdraget låg även att i fråga om uppgiftslämnande vid misstanke om felaktiga utbetalningar skulle utredaren överväga om och under vilka förutsättningar en myndighet ska vara skyldig att underrätta en annan myndighet om en sådan misstanke.

Utredningen, som antog namnet 2005 års informationsutbytesutredning, överlämnade i juni 2007 betänkandet Utökat elektroniskt informationsutbyte (SOU 2007:45). Utredningen föreslog bl.a. att en anmälningsskyldighet införs för vissa myndigheter när det finns anledning anta att ett bidrag eller en annan ekonomisk förmån för personligt ändamål från välfärdssystemen felaktigt har beviljats eller betalats ut till en enskild från vissa myndigheter.

Skyldigheten föreslogs gälla för bl.a. Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Migrationsverket, Skatteverket och arbetslöshetskassorna. Anmälan ska göras till den myndighet som har beviljat eller betalat ut förmånen.

Utredningen föreslog inte att kommunerna skulle åläggas någon underrättelseskyldighet. I denna del anförde utredningen att undantag bör göras för kommunerna (socialnämnderna) med hänsyn till att den s.k. generalklausulen i 14 kap. 3 § sekretesslagen (1980:100) inte är tillämplig på sekretessbelagda uppgifter inom socialtjänsten och kommunerna i dag därför är förhindrade att lämna ut sådana uppgifter. Utredningen såg inte heller anledning att för socialtjänsten nu föreslå en ny ordning som på ett påtagligt sätt skulle kunna förändra förutsättningarna för det arbete som bedrivs rörande försörjningsstöd eller enligt socialtjänstlagen i övrigt.

Remissutfallet beträffande underrättelseskyldighet för kommunerna

Flertalet remissinstanser hade ingen erinran mot utredningens bedömning i denna del. *Migrationsverket*, *Uddevalla kommun* och *Botkyrka kommun* ansåg dock att det borde övervägas att låta underrättelseskyldigheten gälla även för kommunerna. Migrationsverket anförde bl.a. att i betänkandet görs bedömningen att kommunerna (socialnämnderna) inte ska omfattas av skyldigheten att lämna ut uppgifter eftersom generalklausulen i sekretesslagen inte är tillämplig på uppgifter som omfattas av sekretess inom socialtjänsten och att kommunerna därför är förhindrade att lämna ut sådana uppgifter i dag. Migrationsverket erinrade om att generalklausulen inte heller är tillämplig beträffande uppgifter i Migrationsverkets ärenden om bistånd åt asylsökande, eftersom samma sekretessbestämmelse gäller i dessa ärenden som för uppgifter inom socialtjänsten (7 kap. 4 § tredje stycket sekretesslagen). Det är sannolikt beträffande uppgifter i ärenden om bistånd åt asylsökande som anmälningskyldigheten främst kommer att få betydelse för Migrationsverkets del. Med stöd av den föreslagna sekretessbrytande bestämmelsen kommer Migrationsverket att kunna lämna ut uppgifterna. I linje med det sagda finns det enligt Migrationsverkets mening anledning att överväga om inte en motsvarande sekretessbrytande bestämmelse som föreslås för Migrationsverket bör införas också för kommunerna. En sådan

lösning skulle skapa tydlighet. En annan fördel med den lösningen är att samma regler skulle gälla för Migrationsverket och kommunerna beträffande uppgifter om bistånd. Uddevalla kommun ansåg att motiven för att kommunerna (socialnämnderna) inte ska omfattas av skyldigheten är svagt utvecklad och att det bör övervägas om inte anmälningsskyldigheten ska omfatta även socialnämnderna. Botkyrka kommun erinrade inledningsvis att enligt bidragsbrottslagen, som trädde i kraft den 1 augusti 2007, är det numera en skyldighet för kommuner att anmäla till en polis- eller åklagarmyndighet om det kan misstänkas att brott enligt lagen har begåtts. Utredningens förslag kommer mot denna bakgrund att innebära stora svårigheter vid tillämpningen i kommunerna då det måste vara mycket tydligt vad som ska anmälas och inte.

Bedömningen i propositionen om underrättelseskyldighet

Regeringen beslutade i januari 2008 propositionen Underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen (prop. 2007/08:48). Någon underrättelseskyldighet för kommunerna (socialnämnderna) föreslogs inte. I denna del anförde regeringen att kommunerna visserligen är anmälningsskyldiga enligt bidragsbrottslagen. Det kunde därför enligt regeringen möjligen ligga nära till hands att även ålägga dem en underrättelseskyldighet. Underrättelseskyldighet för kommunerna har dock inte föreslagits av utredningen. Företrädare för socialtjänsten har under utredningens arbete framhållit att det är av stor betydelse att en förtroendesituation byggs upp mellan socialtjänsten och den enskilde. Den åsikten har framförts att en underrättelseskyldighet skulle försämra möjligheterna att åstadkomma en sådan förtroendesituation. Enligt regeringens mening borde därför, mot bakgrund av nu redovisade omständigheter, kommunerna inte utan närmare utredning åläggas en underrättelseskyldighet.

Riksdagen beslutade i enlighet med regeringens förslag (bet. 2007/08:SfU7, rskr. 2007/08:166) och lagen (2008:206) om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen trädde i kraft den 1 juni 2008.

Lagen om underrättelseskyldighet

Lagen om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen innehåller en underrättelseskyldighet för vissa närmare angivna myndigheter när det finns anledning att anta att ett bidrag eller en annan ekonomisk förmån för personligt ändamål från välfärdssystemen felaktigt har beslutats eller betalats ut från vissa myndigheter. De förmåner som omfattas av underrättelseskyldigheten är sådana som beslutas av Arbetsförmedlingen, Centrala Studiestödsnämnden, Försäkringskassan, Migrationsverket, kommunerna (socialnämnderna) och arbetslöshetskassorna. Skyldigheten att lämna ut uppgifter gäller samma myndigheter, med undantag för kommunerna (socialnämnderna). Dessutom gäller skyldigheten för Kronofogdemyndigheten och Skatteverket. Skyldigheten gäller dock inte i Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet. Skyldigheten gäller inte om den till vilken underrättelse ska lämnas inte har behov av den eller annars särskilda skäl föreligger.

Som skäl för införandet av lagen anfördes i den ovan nämnda propositionen bl.a. att en viktig del i de samlade ansträngningarna är att kunna upptäcka bidragsbrott och andra felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. En förutsättning för detta är att den beslutande myndigheten genom egna kontroller eller genom information från andra får vetskap om att en förestående eller gjord utbetalning är felaktig. Information från andra myndigheter är ytterst värdefull i detta sammanhang. Under informationsutbytesutredningens arbete har det framkommit att det hos myndigheterna förekommer information som företrädare för myndigheterna upplever som rent stötande att inte kunna lämna vidare. Det är mot denna bakgrund angeläget att myndigheter kan bistå varandra för att upptäcka och förhindra felaktiga utbetalningar.

Överväganden

2005 års informationsutbytesutredning lämnade inget förslag om att kommunerna skulle åläggas någon underrättelseskyldighet. I betänkandet anfördes två skäl för detta, dels att generalklausulen i sekretesslagen inte är tillämplig på sekretessbelagda uppgifter inom socialtjänsten och att kommunerna i dag därför är förhindrade att lämna ut sådana uppgifter, dels att utredningen inte såg någon

anledning att för socialtjänsten föreslå en ny ordning som på ett påtagligt sätt skulle kunna förändra förutsättningarna för det arbete som bedrivs rörande försörjningsstöd eller enligt socialtjänstlagen i övrigt.

Det förhållande att sekretesslagen inte är tillämplig på sekretessbelagda uppgifter inom socialtjänsten och att kommunerna i dag därför är förhindrade att lämna ut sådana uppgifter, utgör inte något tillräckligt tungt vägande skäl mot en underrättelseskyldighet. I detta sammanhang finns anledning att betona, såsom Migrationsverket närmare utvecklat ovan, att generalklausulen inte heller är tillämplig beträffande uppgifter i Migrationsverkets ärenden om bistånd åt asylsökande, eftersom samma sekretessbestämmelse gäller i dessa ärenden som för uppgifter inom socialtjänsten. Detta förhållande utgjorde dock inget hinder mot att Migrationsverket omfattas av underrättelseskyldighet enligt lagen om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen.

Det kan vidare ifrågasättas om en underrättelseskyldighet, på sätt utredningen hävdar, på ett påtagligt sätt skulle kunna förändra förutsättningarna för det arbete som bedrivs rörande försörjningsstöd eller enligt socialtjänstlagen i övrigt. Företrädare för socialtjänsten har under utredningens arbete framhållit att det är av stor betydelse att en förtroendesituation byggs upp mellan socialtjänsten och den enskilde. Den åsikten har framförts att en underrättelseskyldighet skulle försämra möjligheterna att åstadkomma en sådan förtroendesituation. Man kan självfallet instämma i betydelsen av att en förtroendesituation byggs upp mellan socialtjänsten och den enskilde. Det är dock svårt att se att ett sådant förtroendeförhållande skulle vara beroende av att den enskilde ska kunna förlita sig på att socialtjänsten inte underrättar en annan myndighet eller en arbetslöshetskassa för det fall att det finns anledning att anta att den enskilde felaktigt eller med ett för högt belopp fått ett bidrag eller en ersättning. I sammanhanget finns anledning att beakta att en kommun enligt 6 § bidragsbrottslagen (2007:612) har en skyldighet att göra en anmälan till en polis- eller åklagarmyndighet om det kan misstänkas att brott enligt lagen har begåtts. En sådan anmälningsskyldighet har inte ansetts oförenlig med önskan att åstadkomma en förtroendesituation mellan socialtjänsten och den enskilde.

Mot bakgrund av vad som anförts ovan föreligger inte tillräckliga skäl för att socialnämnderna ska undantas från under-

rättelseskyldighet enligt 2 § lagen om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen.

De allmänna skälen för en underrättelseskyldighet har redogjorts för ovan. Därutöver kan, som framhållits av Migrationsverket, även påpekas att en sådan lösning skapar tydlighet och samma regler kommer att gälla för Migrationsverket och kommunerna beträffande uppgifter om bistånd.

Mot denna bakgrund bör kommunernas socialnämnder omfattas av underrättelseskyldigheten enligt 2 § lagen om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen.

Delegationen lämnar i denna del ett författningsförslag.

5.5 Bekämpning av bidragsbrott

5.5.1 Utvecklingen av anmälda bidragsbrott

Antalet brottsanmälningar

Delegationen har bedömt att de avsiktliga felaktiga utbetalningarna uppgår till ca 10 miljarder kronor per år. Detta innebär en omfattande bidragsbrottslighet som i dag till stora delar är dold. De anmälda misstänkta bedrägerierna mot Försäkringskassan har ökat markant under de senaste fem åren, från 794 anmälda brott 2003 till 8 552 anmälda brott 2007. Från och med oktober 2007 finns det brottsstatistik avseende bidragsbrott mot kommuner, arbetslöshetskassor och Arbetsförmedlingen samt PPM, CSN och Migrationsverket. Brottsanmälningarna från dessa myndigheter och organisationer uppgick till 51 stycken under perioden oktober till och med december 2007, varav kommunerna svarade för 39 stycken. Under första kvartalet 2008 har totalt 3 038 bidragsbrott och bedrägerier mot välfärdssystemen anmälts. Om antalet anmälningar blir detsamma de övriga tre kvartalen skulle det innebära knappt 12 000 anmälningar 2008, vilket skulle vara en ökning med drygt 3 000 anmälningar jämfört med 2007. Med anmälningar avses anmälda brott till polis och åklagare. Även brott som ägt rum tidigare, men anmälts under redovisningsåret finns med i statistiken.

Tabell 5.2 Anmälda brott 2003–2008, hela landet

| | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 prel. |
|---|--------|--------|--------|--------|--------|------------|
| | Helår | Helår | Helår | Helår | Helår | Kvartal 1 |
| | Antal | Antal | Antal | Antal | Antal | Antal |
| Bedrägeri, grovt bedrägeri, bedrägligt beteende | 59 339 | 51 297 | 51 602 | 51 394 | 70 953 | 21 162 |
| Mot försäkringskassa | 794 | 1 879 | 2 859 | 2 765 | 8 552 | 2 857 |
| Mot kommunerna | .. | .. | .. | .. | 39 | 85 |
| Mot a-kassorna och Arbetsförmedlingen | .. | .. | .. | .. | 9 | 89 |
| Mot PPM, CSN och Migrationsverket | .. | .. | .. | .. | 3 | 7 |
| Mot försäkringsbolag | 352 | 313 | 333 | 326 | 288 | 79 |

Källa: Brå

De totalt 8 552 anmälda bedrägeribrotten mot Försäkringskassan under 2007 utgör 12 procent av de totalt anmälda bedrägeribrotten. Jämfört med totalt anmälda brott i hela landet 2007 utgör Försäkringskassans anmälningar 0,7 procent. Totalt anmälda brott i hela landet var 1 306 324 år 2007.

Omfattningen av anmälda bedrägeribrott mot Försäkringskassan 2007 jämförs med annan brottslighet samma år i tabell 5.3 nedan.

Tabell 5.3 Anmälda brott 2007, hela landet

| | 2007 |
|---|--------|
| | Helår |
| | Antal |
| Rattfylleri inkl. grovt | 18 122 |
| Ekonomisk brottslighet | 12 831 |
| – varav skattebrott, grovt skattebrott | 5 570 |
| Trafikbrott smitning | 10 232 |
| Bedrägeri, grovt bedrägeri, bedrägligt beteende | |
| – med kontokort (ej automat) | 8 729 |
| – mot försäkringskassa | 8 552 |
| Urkundsförfalskning | 5 617 |
| Miljöbrott | 6 055 |
| Smugglings- och tullbrott | 2 934 |

Källa: Brå

I antal brottsanmälningar 2007 låg bidragsbedrägerier mot Försäkringskassan i nivå med kontokortsbedrägerier. Enbart Försäkringskassans anmälningar första kvartalet 2008 tyder på att helårssiffran närmar sig 12 000 brottsanmälningar, vilket är i nivå med det totala antalet anmälningar av ekonomisk brottslighet.

Gemensamt för flera av brottskategorierna är att det bedöms finnas stora mörkertal. Detta gäller rattfylleri som främst upptäcks genom polisens kontroller, många typer av bedrägerier och förfalskningsbrott, miljöbrott som upptäcks i tillsynsmyndigheternas kontrollverksamhet, ekonomisk brottslighet då det i många fall saknas offer som kan anmäla brottet samt att ekobrott är ett så kallat spaningsbrott. Brottsligheten är således dold och upptäcks endast genom särskilda kontroller eller spaning. Ju mer resurser som satsas på kontroller och ju effektivare kontrollverksamheten blir desto fler brott kommer att upptäckas.

Effekter av ny lagstiftning

Bidragsbrottslagen (2007:612) trädde i kraft den 1 augusti 2007. Lagen innebär att bidragsbrott har blivit tydligt definierat avseende innebörd och påföljd och att bidragsbrott blivit ett eget brottsområde. I korta drag innebär lagen att den som lämnar oriktiga uppgifter eller inte anmäler ändrade förhållanden kan dömas för bidragsbrott. Jämfört med den tidigare bedrägerilagstiftningen är numera även grov oaktsamhet brottsligt. Dessutom räcker det att fara för felaktig utbetalning har förelegat. Berörda myndigheter är skyldiga att göra anmälan till polis eller åklagare om det kan misstänkas att ett bidragsbrott har begåtts. Ett vidgat brottsområde tillsammans med en anmälningsskyldighet torde medföra ett ökat antal brottsanmälningar de närmast åren. Försäkringskassan har sedan tidigare haft interna riktlinjer om anmälningsskyldighet varför effekten inte bör bli så stor på denna myndighet. Antalet anmälda brott från övriga myndigheter, arbetslöshetskassor och kommuner bedöms dock öka till följd av bidragsbrottslagen. En sådan ökning är redan märkbar när det gäller brottsanmälningar från kommuner och arbetslöshetskassor.

Den 1 juni 2008 trädde lagen (2008:206) om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen i kraft. Denna lag innebär att Migrationsverket, Försäkringskassan, Skatteverket, Kronofogdemyndigheten, Centrala studiestödsnämnden,

Arbetsförmedlingen och arbetslöshetskassorna blir underrättelseskyldiga gentemot utbetalande myndigheter och organisationer om det finns anledning att anta att en ekonomisk förmån har beslutats eller betalats ut felaktigt eller med ett för högt belopp. Underrättelseskyldigheten torde innebära att antalet utredningsimpulser om misstänkta brott ökar och att antalet brottsanmälningar därmed också kommer att öka.

Ytterligare en faktor som kan påverka antalet brottsanmälningar är det utökade elektroniska informationsutbyte som regeringen föreslagit (prop. 2007/08:160). I huvudsak syftar det föreslagna utökade informationsutbytet till att brott och misstag ska kunna förebyggas i ökad utsträckning. När ett sådant informationsutbyte har utvecklats torde därmed brottsligheten minska.

Regeringen har i december 2007 beslutat om en utredning om bidragsspärr (dir. 2007:176). En särskild utredare ska överväga om det är lämpligt att införa en ny konsekvens av brott enligt bidragsbrottslagen (2007:612), benämnd bidragsspärr. Innebörden av en sådan ytterligare konsekvens är att den som befunnits skyldig till bidragsbrott under viss tid inte ska ha rätt att få en förmån från välfärdssystemen. Utredaren ska redovisa sitt arbete senast den 1 november 2008. Införandet av en bidragsspärr skulle troligen ha en förebyggande effekt på bidragsbrott och därmed bidra till att brottsligheten minskar.

Effekter av samverkan mot bidragsbrott

Under 2005 påbörjade Försäkringskassan, polisen och Åklagarmyndigheten i Västmanland en samverkan kring hanteringen av anmälningar av bidragsbedrägerier. Bakgrunden var tv-programmet Uppdrag granskning serie om hur lite kontroll som riktades mot bidragsfusk och det faktum att Försäkringskassan i Västmanland anmälde få bedrägerier. Samverkan fick namnet Västmanlandsmodellen och i maj 2006 beslutade Försäkringskassan, Rikspolisstyrelsen och Åklagarmyndigheten om en gemensam strategi för att bekämpa bidragsbedrägerier inom socialförsäkringen, baserad på Västmanlandsmodellen, vilket innebar att modellen spreds över hela landet.

Västmanlandsmodellen har utvärderats av Brå, på uppdrag av delegationen.¹³ Även Försäkringskassan, Rikspolisstyrelsen och

¹³ Samverkan mot bidragsbedrägerier, exemplet Västmanland och Skåne. Brå, rapport 2008:6.

Åklagarmyndigheten har genomfört en utvärdering av Västmanlandsmodellen.¹⁴ Utvärderingarna visar bl.a. att kvaliteten på Försäkringskassans anmälningar blivit bättre, antalet anmälningar om misstänkta brott mot socialförsäkringen har ökat kraftigt och fler har blivit lagförda.

I september 2007 beslutade myndighetscheferna för Försäkringskassan, Rikspolisstyrelsen och Åklagarmyndigheten att anta en handlingsplan för att bekämpa bidragsbrott. Handlingsplanen innebär bl.a. att bidragsbrotten ska ha fortsatt hög prioritet, särskilt utsedda handläggare ska finnas inom Försäkringskassan, polisen och Åklagarmyndigheten, precisionen och kvalitén i anmälningarna ska öka ytterligare samt att samarbetet mellan myndigheterna på alla nivåer ska utvecklas.

I och med införandet av bidragsbrottslagen uppmärksammas behovet av samverkan och krav ställs på att Västmanlandsmodellen utvidgas till att omfatta fler aktörer, såsom kommunernas socialtjänster, arbetslöshetskassorna, CSN, Arbetsförmedlingen och Migrationsverket. I allt fler kommuner utses särskilda utredare av bidragsbrott som kan samverka med polis och åklagare.¹⁵

Sammantaget innebär en utökad och utvecklad samverkan att brottsanmälningarna kan förväntas öka. Samtidigt visar Brå:s utvärdering att en mängd andra faktorer också spelar in, såsom vilka resurser som avsätts för kontroll och vilka områden kontrollerna inriktas mot, dvs. många lättutredda små brott eller färre svårutredda allvarliga brott.

Samlad bedömning

Bidragsbrottslagen och lagen om underrättelseskyldighet tillsammans med fler och effektivare kontroller och en ökad samverkan mot brott kommer enligt delegationens bedömning att leda till ett ökat antal brottsanmälningar de närmaste åren. Hur stor denna ökning kommer att bli är mycket svårbedömt men det kommer att bli en ökad belastning på polis och åklagare. Samtidigt finns det förväntningar hos de utbetalande organisationerna på snabb och effektiv hantering av brottsanmälningarna och en ökad andel lagförda. Brå:s utvärdering av Västmanlandsmodellen visar att ett

¹⁴ Bidragsbrott. Handlingsplan för att bekämpa bidragsbrott. Utvärdering av "Västmanlandsmodellen". Åklagarmyndigheten, Utvecklingscentrum Stockholm. RättsPM 2007:15.

¹⁵ T.ex. Jönköping, Kalmar och Helsingborg.

konsekvent införande av de tre hörnstenarna i modellen: särskilt utsedda personer inom respektive organisation, gemensam utbildning och regelbundna träffar, leder till en bra samverkan och effektivare hantering. Utvärderingen visar dock även att vad som anmäls har stor betydelse för samverkan samt att det saknas ett gemensamt forum för att diskutera mål, resurser och kontrollinsatser. Delegationen utvecklar i det följande förslag inom dessa två områden.

5.5.2 Införande av administrativa sanktioner

Delegationens förslag: Regeringen tillsätter en utredning om införande av en administrativ sanktionsavgift vid överträdelse mot lagstiftningen om välfärdssystemen.

Behov av administrativa sanktioner

Försäkringskassans brottsanmälningar har ökat dramatiskt under senare år. Detta kan förklaras med en bättre samverkan med polis och åklagare, interna direktiv om att brott ska anmälas samt ökade kontrollinsatser. En väsentlig del av det ökade antalet brottsanmälningar från Försäkringskassan svarar välfärdssystemet tillfällig föräldrapenning för. De ökade kontrollinsatserna där, till följd av rapporterna om att det förelåg ett stort missbruk av detta välfärdssystem, innebar att en mängd misstänkta brott upptäcktes och anmäldes till polis och åklagare. Enligt Försäkringskassans statistik svarade tillfällig föräldrapenning för 60 procent av antalet brottsanmälningar 2007, vilket ska jämföras med 30 procent 2004–2006.

I sin utvärdering av Västmanlandsmodellen har Brå gått igenom 185 brottsanmälda ärenden (förundersökningar). Genomgången visar att det anmälda beloppet sjunkit från i genomsnitt 20 000–30 000 kronor 2004 till 1 000–3 000 kronor 2006/2007. Det högsta beloppet 2004 var 700 000 kronor och det lägsta 1 600 kronor. Det högsta beloppet 2006/2007 var 160 000 kronor och det lägsta 600 kronor. De högre beloppen handlar nästan uteslutande om andra ärendeslag än tillfällig föräldrapenning, som sjukpenning och bostadsbidrag. Majoriteten av ärendena är på belopp som är tio gånger mindre 2006/2007 än 2004.¹⁶

¹⁶ Samverkan mot bidragsbedrägerier, Brå, rapport 2008:6.

De utvärderingar som är gjorda av Västmanlandsmodellen visar att *antalet* lagföringar har ökat men att *andelen* som lagförs har minskat. Detta kan bero på flera faktorer såsom att andelen ärenden där förundersökningar inte inleds har ökat, det finns problem med att bevisa uppsåt samt att det är väntetid till tingsrätten.

Brå:s utvärdering visar att det är urvalsprocessen (vilken typ av bidragsbedrägerier som anmäls) och inte mängden och kvaliteten på brottsanmälningarna som i första hand avgör om anmälningen leder till lagföring. Försäkringskassans val av vad som kontrolleras avgör vilka ärenden som hanteras inom Västmanlandsmodellen. När Försäkringskassan fick extra resurser och valde att kontrollera tillfällig föräldrapenning blev det främst dessa brottsanmälningar som hanterades av polis och åklagare. Bedrägerier med tillfällig föräldrapenning utmärks av att beloppen ofta är låga och att gärningspersonerna är "vanliga småbarnsföräldrar". Detta framkallade en negativ inställning hos en del poliser och åklagare, som ansåg att för mycket fokus lades på mindre allvarlig brottslighet.

Utifrån perspektivet minska de felaktiga utbetalningarna från välfärdssystemen är många små brott mot ett välfärdssystem minst lika allvarligt som färre men större brott mot ett annat välfärdssystem. Missbruket av tillfällig föräldrapenning minskar detta systems legitimitet och innebär att det i sin helhet kan ifrågasättas. Genom att upptäcka och beivra brottsligheten värnas systemet. Det är således viktigt att kontrollinsatser genomförs mot både de små brotten och de stora brotten. Det är också viktigt att det finns ett fungerande sanktionssystem mot såväl små som stora brott.

Befintliga sanktioner finns i bidragsbrottslagen och innebär att alla misstänkta brott ska anmälas till polis och åklagare oavsett belopp.

Inom arbetslöshetsförsäkringen finns även ett administrativt sanktionssystem som beslutas av arbetslöshetskassorna och som innebär att medlemmen kan uteslutas ur arbetslöshetskassan eller fränkännas ersättning under en viss tid. Se 37 § första stycket 2 lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor angående uteslutning, samt 66 § lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring, angående fränkännande.

Handläggningstiderna av ett misstänkt bidragsbrott är långa, enligt Brå:s utvärdering. Försäkringskassans genomsnittliga handläggningstid från att en impuls om brott kom till kassans kännedom till att utredningen avslutades var 159 dagar 2007. För

åklagarkammaren respektive polisen i Västerås var de genomsnittliga handläggningstiderna 161 dagar respektive 95 dagar 2007. I åklagarkammarens genomsnittstid ingår tiden hos polisen då åklagaren är både mottagare av anmälan och förundersökningsledare. I Västmanland tar det således i genomsnitt nästan ett år från impuls om misstänkt brott till åklagarens beslut i åtalsfrågan. Till detta kommer väntetid i tingsrätten. Stora variationer finns troligen mellan olika län. Generellt kan dock sägas att en utredning om misstänkt bidragsbrott hos Försäkringskassan tar mycket tid och resurser i anspråk innan en brottsanmälan kan göras och att det därefter även tar lång tid hos polis och åklagare. För brott som rör små belopp kan denna resurskrävande ordning ifrågasättas. Särskilt som den i flera fall (ca två tredjedelar) inte leder till någon lagföring, dvs. ingen sanktion utdöms.

Brå har även studerat gärningspersoner som förekom i brottsanmälningarna. I förundersökningarna från 2004 var 70 procent av personerna misstänkt för två eller flera brott. 67 procent var lagförda sedan tidigare. I förundersökningarna från 2006/2007 var 36 procent av personerna misstänkta för två eller flera brott, 34 procent var lagförda sedan tidigare.

Åklagarmyndigheten har genomfört en granskning av implementeringen av den gemensamma handlingsplanen gällande bidragsbedrägeri/bidragsbrott.¹⁷ Granskningen visar att en genomgående uppfattning bland åklagare är att uppsåtsproblematiken är den stora frågan vid utredningen av bidragsbedrägerier/bidragsbrott. I många fall avser misstänkarna endast en eller ett par felaktiga utbetalningar utan att någon särskild systematik kan skönjas. I bl.a. dessa fall anses uppsåtet svårt att styrka.

På skatteområdet fanns samma problembild när de administrativa sanktionsavgifterna infördes den 1 januari 1972. Andelen lagföringar var låg, det var svårt att påvisa grov oaktsamhet eller uppsåt och det bedömdes att det skulle bli en hög belastning på åklagarmyndigheter och domstolar om det befintliga systemet, som byggde på åtal, lagföring och sanktioner skärptes, i stället för att införa administrativa sanktionsavgifter (skattetillägg). Huvudsyftet med införandet av administrativa sanktionsavgifter var att garantera att de skattskyldiga fullgjorde sin uppgiftsskyldighet på ett korrekt sätt. Samtidigt skulle det bli enklare, snabbare och mindre

¹⁷ Åklagarmyndigheten, Utvecklingscentrum Stockholm, Protokoll 2008-04-30, dnr. ÅM-A 2008/0128.

kostnadskrävande för det allmänna och även minska kostnader och besvär för den enskilde.

Regeringen har i proposition om bidragsbrottslag (prop. 2006/07:80, s. 55 ff) uttalat att det kan finnas anledning att i framtiden överväga ett administrativt sanktionssystem. Enligt regeringen är detta en fråga som är naturlig att ta upp i samband med att reformen ska utvärderas. Regeringen menade att det inte var aktuellt att på detta område införa ett sanktionssystem som ett alternativ till en straffrättslig utvidgning. Som skäl för detta anfördes att de cirka 450 lagförda personerna för bidragsbedrägeri under 2005 inte kunde jämföras med de tusentals skattskyldiga som på 1970-talet lagfördes för brott mot skattelagstiftningen och som föranledde införandet av ett administrativt sanktionssystem på skatteområdet.

Sedan bidragsbrottslagen utreddes och föreslogs har utvecklingen av anmälda bedrägeribrott mot välfärdssystemen ökat väsentligt under 2007 och delegationens bedömning är att ökningen kommer att fortsätta de närmaste åren. Redan nu finns det således underlag som visar att ett administrativt sanktionssystem bör övervägas snarast för att avlasta rättsväsendet och för att få snabbare och enklare sanktioner vid mindre överträdelser som också kan verka avskräckande.

I det följande redovisas i korta drag utformningen av skattetillägget. Bestämmelser om skattetillägg finns i 5 kap. 1–8 §§ taxeringslagen (1990:324). Enligt 5 kap. 1 § taxeringslagen ska skattetillägg tas ut om den skattskyldige på något annat sätt än muntligen har lämnat en oriktig uppgift till ledning för taxeringen. Detta gäller även om den skattskyldige har utelämnat en uppgift som han varit skyldig att lämna. Regeringen uttalade när lagen infördes att en grundtanke bakom skattebrottslagen var att det administrativa sanktionssystem som infördes samtidigt med lagen skulle få till följd att allmänna domstolar skulle befatta sig huvudsakligen med allvarigare fall av överträdelser mot skattelagstiftningen (prop. 1971:10). Lagtekniskt har detta kommit till uttryck bl. a. genom att den ringa formen av skattebedrägeri – skatteförseelse – ska föranleda åtal endast om särskilda skäl föreligger. Vad gäller den närmare gränsdragningen mellan skattebedrägeri och skatteförseelse ska samtliga objektiva omständigheter i det enskilda fallet beaktas. Någon bestämd beloppsgräns med avseende på skatte- och avgiftsbelopp som undandragits eller kunde ha undandragits har inte angetts. För att man ska undvika att överträdelser som framstår som mindre allvarliga förs inför allmän

domstol utan särskild åtalsprövning, bör gränsen mellan skattebedrägeri och skatteförseelse sättas relativt högt. Generellt gäller att gränsen bör sättas betydligt högre än vad som för närvarande gäller vid ringa förmögenhetsbrott enligt Brottsbalken. (jfr prop. 1971:10 s. 250, Rättsfall NJA 1984:66). När skattetillägg redan påförts ska straffrättsliga ingripanden ske bara i vissa situationer.

Även om det inte finns någon beloppsgräns angiven för när brottanmälan ska göras för skattebrott, tillämpas i praktiken beloppsgränser. Gränsen mellan skatteförseelse och skattebedrägeri går vid ungefär ett basbelopp, dvs. drygt 40 000 kronor. Skattetillägget tas ut vid alla överträdelser mot lagstiftningen. Undantag görs för vissa specifika situationer. Det är domstolens sak att ta hänsyn till skattetillägget när straff ska fastställas.

Antalet skattetilläggsbeslut som fattades av Skatteverket 2006 uppgick till 189 000 och omfattade 2,4 miljarder kronor.

Skattetillägget utgår som en procentsats av den undandragna skatten. Avseende bl.a. inkomstskatten är procentsatsen 40 procent. Har den oriktiga uppgiften rättats eller hade kunnat rättas med ledning av kontrollmaterial som normalt är tillgängligt för Skatteverket är procentsatsen 10 procent. (5 kap. 4 § taxeringslagen). Skattetillägget tas bl.a. inte ut

- vid rättelse av en felräkning eller ett skrivfel som uppenbart framgår av meddelande från den sökande som inte är muntligt,
- om den sökande frivilligt har rättat den oriktiga uppgiften, eller
- om det felaktiga beloppet är obetydligt.

Avseende skattetillägget finns även bestämmelser om befrielse från särskild avgift i de fall felaktigheten eller underlåtenheten framstår som ursäktlig eller om det annars skulle vara oskäligt att ta ut avgiften med fullt belopp. Vid bedömningen av om felaktigheten eller underlåtenheten framstår som ursäktlig ska bl.a. beaktas om felaktigheten

- berott på den skattskyldiges ålder, hälsa eller liknande förhållanden,
- berott på att den skattskyldige har felbedömt en skatteregel eller betydelsen av de faktiska förhållandena.

Vid bedömningen av om det annars skulle vara oskäligt att ta ut avgiften med fullt belopp ska det bl.a. särskilt beaktas om

- avgiften står i rimlig proportion till felaktigheten eller underlåtenheten,
- en oskäligt lång tid förflutit utan att den skattskyldige kan lastas för dröjsmålet.

Enligt 15 kap. 16 § taxeringslagen får beslut om eftertaxering inte enbart avse särskild avgift.

Ett administrativt sanktionssystem vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen bör med fördel kunna utformas med skatte-tillägget som förebild. I det ena fallet tas en avgift ut vid undandragande av skatt, i det andra fallet skulle en liknande avgift tas ut när skattemedel används felaktigt. Samtidigt bör hänsyn tas till de speciella förutsättningar som finns på bidragsbrottsområdet. Som tidigare nämnts finns det administrativa sanktioner på arbetslöshetskassornas område i form av uteslutning och fränkännande. Hur en administrativ sanktionsavgift påverkar de nuvarande sanktionerna behöver utredas särskilt.

Delegationens förslag

Delegationen föreslår att regeringen tillsätter en utredning om införande av en administrativ sanktionsavgift vid överträdelser mot lagstiftningen om välfärdssystemen, i enlighet med vad som framförts ovan.

5.5.3 Bekämpa bidragsbrott samtidigt med skattebrott och ekobrott

Delegationens förslag: Ekorådet och de regionala samverkansorganen inom myndighetssamverkan mot ekonomisk brottslighet ska i ökad utsträckning se till att företrädare för utbetalande myndigheter, arbetslöshetskassor och kommuner erbjuds att delta i projekt som är av betydelse för bekämpande av bidragsbrott.

Ekobrottsmyndigheten ges i uppdrag att, i samband med 2010 års rapport till regeringen om den ekonomiska brottsligheten, redovisa i vilken utsträckning bidragsbrott har hanterats av de regionala samverkansorganen.

Brå:s utvärdering av samverkan mot bidragsbedrägerier

Brå:s rapport om samverkan mot bidragsbedrägerier visar att när Försäkringskassan, polis och åklagare samverkar mot bidragsbrott blir handläggningen mer effektiv och fler lagförs.

Samverkan enligt den s.k. Västmanlandsmodellen bygger på tre viktiga hörnstenar:

- *Särskilt utsedda tjänstemän* på Försäkringskassan skriver brottsanmälningarna. Sedan tar *särskilt utsedda åklagare* emot anmälningarna och beslutar om förundersökning ska inledas eller inte. *Särskilt utsedda poliser* genomför sedan brottsutredningen.
- De särskilt utsedda tjänstemännen, åklagarna och poliserna går en *gemensam utbildning* om socialförsäkringar, bedrägerier och brottmål.
- De särskilt utsedda tjänstemännen, åklagarna och poliserna möts vid *regelbundna träffar* för att diskutera gemensamma frågor kring bidragsbedrägerier.

Brå pekar på vissa problem i samverkan som främst kan hänföras till att de samverkande parterna uppfattar målet för samverkan olika och att det inte förs någon dialog kring inriktningen på kontrollinsatserna och kontrollinsatsernas omfattning avseende bidragsbrott.

Brå menar att om myndigheternas målsättningar stämmer bättre överens och om man tar hänsyn till varandras resurser skapar det gynnsammare förutsättningar för samverkan enligt Västmanlandsmodellen. Ett sätt att åstadkomma detta är att införa ett gemensamt forum på länsnivå för diskussion mellan myndighetschefer. Inspiration kan hämtas från Samverkan mot ekonomisk brottslighet, SAMEB, där de samverkande cheferna kan formulera mål och beakta vilka resurser de andra myndigheterna har för att uppfylla målen för samverkan och vilka kontroller de utbetalande myndigheterna kommer att utföra. Det gemensamma forumet kan utvecklas till Västmanlandsmodellens fjärde hörnsten.

Brå pekar också på att med bidragsbrottslagen uppkommer behovet av att flera måste samverka. I en utökad samverkansmodell med andra utbetalande myndigheter samt med arbetslöshetskassor och kommuner bör man därför dra nytta av Västmanlandsmodellens tre hörnstenar och lägga till den fjärde. På grund av olika geografiska uppdelningar – vissa aktörer är lokalt baserade, länsvisa eller centralt placerade – bör hörnstenarna genomföras utifrån

behovet att samverka. Betoning bör dock ligga på de utsedda personerna på respektive myndighet för att det ska bli tydligt vem som ska kontaktas. Det är ett framgångsrecept för myndighetssamverkan mot bidragsbrott.

Samverkan mot ekonomisk brottslighet och bidragsbrott

Taxiverksamheten i Västerås

Under 2005 genomförde Polismyndigheten i Västmanlands län i samverkan med Åklagarkammaren, Länsstyrelsen, Skatteverket, Försäkringskassan, länsarbetsnämnden, Kronofogdemyndigheten och kommunens socialförvaltning en omfattande kontroll av taxiverksamheten i Västerås där de seriösa taxiföretagen granskades och den omfattande svarttrafiken kartlades. Resultatet av samverkan var att 18 svarttaxiförare dömdes till fängelse, fyra taxiföretag fick tillstånden indragna för skatte- och bokföringsbrott, 12 taxiföretag fick varningar för bristande prisinformation och slarv med tidböcker och Skatteverket ställde skattekrav på 3,7 miljoner kronor för oredovisade inkomster. Avseende Försäkringskassans område hade fem av de 18 svarttaxiförarna ersättning baserad på arbetsoförmåga, deras förmåner drogs in och 636 676 kronor krävdes i återbetalning. Sju av svarttaxiförarna hade bostadsbidrag i kombination med aktivitetsstöd och där inväntade Försäkringskassan eventuella eftertaxeringar från Skatteverket. Avseende socialtjänsten inleddes utredning om misstänkta försörjningsstödsbedrägerier i sju ärenden gällande svarttaxi. I sex fall beslutade åklagaren att ansöka om stämning. I elva ärenden om vit taxi inleddes utredning om försörjningsstödsbedrägeri.¹⁸

SAMMY-projektet i Stockholm

I Stockholm beslutade SAMEB i mars 2005 att tillsätta ett projekt (Sammy) för tillsyn av bl.a. taxi. I projektet ingår företrädare för Länsstyrelsen, Polismyndigheten, Skatteverket, Kronofogdemyndigheten, Vägverket, Ekobrottsmyndigheten (EBM), Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen och Socialförvaltningen i Stockholms stad. Målet för projektet var att minska svart arbetskraft och

¹⁸ Ur pressmeddelande 2006-08-07, från Ann-Marie Orler, Länspolismästare.

oredovisade intäkter samt minska övriga brott inom den yrkesmässiga trafiken. Syftet var också att hitta en snabb och enkel metod för att få bort fuskare från branschen.

Under perioden 2005–2007 har polismyndigheten kontrollerat 1 680 taxibilar. Många av taxibilarna har blivit av med registrerings skyltarna på grund av körförbud, obetalda bilskatter, oförsäkrade fordon, avsaknad av trafik tillstånd och att taxametern inte uppfyller de krav som gäller. Baserat på dessa kontroller har Länsstyrelsen återkallat 130 yrkestrafiktillstånd och meddelat varning i 32 fall. Dessutom har 25 taxiförare varnats för att bl.a. inte ha använt tidbok.

EBM har genomfört 12 tillslag. Dessa tillslag har lett till åtal och tio har dömts till fängelse. Två är pågående mål. 166 taxibilar har tagits i beslag. Genom dessa tillslag har Kronofogdemyndigheten betalningssäkrat 14 miljoner kronor. Skatteverket har gjort upptaxeringar med 76 miljoner kronor. Under perioden har dessutom 80 personer lagförts. I de häktade utredningarna har 893 förare påträffats, 462 av dessa har inte redovisats som personal vid åkeri. Övriga 431 har redovisats med kontrolluppgift. För hälften av dessa var löneredovisningen reducerad jämfört med faktiska förhållanden.

Utöver de upptaxeringar som gjorts inom ramen för EBM:s tillslag har Skatteverket avslutat 318 utredningar som avser taxiåkerier och 172 utredningar som avser taxichaufförer. Dessa utredningar har resulterat i skattehöjningar med sammanlagt 42 miljoner kronor.

Försäkringskassan har i 94 ärenden beslutat att dra in eller sätta ned olika ersättningar och bidrag som förare/åkare felaktigt fått. Försäkringskassan har fastställt återkrav på 10,8 miljoner kronor och beräknat att beloppet som sparats genom stoppade utbetalningar uppgår till 9,2 miljoner kronor. Flertalet av de återbetalningsskyldiga är personer som uppburit hel sjukersättning eller sjukpenning men som visat sig arbeta svart som taxiförare.

För socialförvaltningens del utreds sju personer för omfattande bedrägerier med försörjningsstöd.

Skatteverkets granskning av nolltaxerare

Skatteverket specialgranskar sedan 2004 personer som inte redovisar någon inkomst eller endast redovisar mycket låga inkomster. År 2007 fanns sammanlagt 160 000 så kallade nolltaxerare i yrkes-

verksam ålder (25–61 år) som inte redovisat någon inkomst. Skatteverkets granskning omfattar även vissa andra kategorier där de redovisade inkomsterna är anmärkningsvärt eller omotiverat låga. De flesta nolltaxeringar är korrekta. Men Skattverket har utrett över 25 000 fall där det har funnits misstankar om oredovisade inkomster. I ungefär vart fjärde av dessa fall (fler än 7 000 personer) har svarta intäkter hittats. Sammanlagt har det lett till upptaxeringar på över en miljard kronor. Bland de som har upptaxerats handlar det nästan alltid om medvetet fusk. Inte sällan är det personer som både jobbar svart och samtidigt utnyttjar de sociala välfärdssystemen felaktigt, enligt Skatteverket. Hög ekonomisk aktivitet, till exempel köp av dyra bilar och bostäder, hos personer som på papperet saknar inkomst, kan vara en indikation på att det finns svarta inkomster. Det är också ett område där det kommer in många tips från allmänheten. Skatteverket har ett allt bättre samarbete med andra myndigheter och i många fall har granskningarna lett till att polisen och andra myndigheter har kommit bidragsbrott och organiserad brottslighet på spåren. Den riksomfattande kontrollinsatsen kommer att fortsätta under 2008.¹⁹

Överväganden

Samverkan mot bidragsbrott är, i likhet med vad som gäller för bl.a. ekobrott, i många fall nödvändigt för att kunna förebygga respektive upptäcka och polisanmäla sådana brott. De redovisade taxiprojekten från Västerås respektive Stockholm är exempel på samarbetsprojekt där bidragsbrott kunnat upptäckas samtidigt som skattebrott, ekobrott och annan brottslighet. Det är också tack vare bl.a. polisens och Skatteverkets kontrollinsatser som Försäkringskassan och socialtjänsten får ett underlag som möjliggör utredande av bidragsbrott. Ensam hade Försäkringskassan inte kunnat upptäcka, än mindre bevisa denna brottslighet. Skatteverkets studie av nolltaxerare visar också tydligt på den starka koppling som finns mellan skattebrott och bidragsbrott, samt på behovet av samverkan.

Taxiprojekten har bedrivits inom ramen för samverkan mot ekonomisk brottslighet, SAMEB. Regeringen har i förordningen (1997:899) om myndighetssamverkan mot ekonomisk brottslighet

¹⁹ Skatteverkets pressmeddelande 2008-03-18, Nolltaxerare granskas för att motverka svartjobb.

reglerat denna samverkan. På central nivå finns ett samverkansorgan mot ekonomisk brottslighet, Ekorådet. I Ekorådet ingår generaldirektörerna eller motsvarande, för Åklagarmyndigheten, EBM, RPS, Tullverket, Brå, Finansinspektionen, Skatteverket, Kronofogdemyndigheten, Bolagsverket och Lotteriinspektionen. Företrädare för andra myndigheter kan inbjudas att medverka i Ekorådets arbete när en viss fråga avses att behandlas. I varje län finns ett regionalt samverkansorgan mot ekonomisk brottslighet. Samverkansorganet leds av landshövdingen. Därutöver ingår åklagare, polis, Skatteverket, länsstyrelsen, Kronofogdemyndigheten och Tullverket. EBM medverkar i sex län.²⁰ I den utsträckning landshövdingen medger kan företrädare för andra statliga myndigheter, kommuner, näringsliv och organisationer medverka.

Brå föreslår att ett gemensamt forum på länsnivå införs för diskussion mellan myndighetschefer om bl.a. mål och resurser. Inspiration kan hämtas från SAMEB. Delegationen finner dock att det befintliga forumet SAMEB redan, inom vissa områden, omfattar bidragsbrott och att detta forum ytterligare kan utvecklas när det gäller att bekämpa bidragsbrottslighet samtidigt som skattebrott, ekobrott och annan brottslighet. Med taxiprojekten som förebild kan liknande projekt genomföras i andra branscher såsom restaurang- och tvätteribranscherna. Jfr. kapitel 5.1.3 om utökad skattekontroll i fler branscher. En sådan försiktig modifiering av SAMEB:s arbete och inriktning torde både ge effekter i kampen mot allvarlig ekonomisk brottslighet och i bekämpandet av brott mot välfärdssystemen.

Det har ibland hävdats att Ekobrottsmyndigheten och Ekorådet inte ska befatta sig med bidragsbrott. Tanken är inte heller att bidragsbrott ska vara huvudspåret. Liksom tidigare är det ekobrotten som ska bekämpas av dessa organisationer. Vad som är att avse med ekobrott är dock inte helt klart. Enligt Brå finns det många olika definitioner av begreppet ekonomisk brottslighet. En rad olika brott räknas hit bland annat bokföringsbrott, olika typer av skattebrott, förskingring, insiderbrott, trolöshet mot huvudman och mutbrott. Tidigare har definitionen i första hand refererat till att brotten är systematiska och begås inom ramen för en näringsverksamhet. Under 1990-talet har det i praktiken utvidgats till att omfatta även enskilda personers relationer till samhället. Något som innebär att även försäkringsbedrägerier kan räknas som

²⁰ Stockholms län, Västra Götalands län, Skåne län, Hallands län, Blekinge län och Gotlands län.

ekonomisk brottslighet.²¹ Delegationen tar inte ställning till definitionen av ekobrott. Vad som är väsentligt är däremot de starka kopplingar som finns mellan skattebrott och bidragsbrott. Dessa brott kan ses som två sidor av samma mynt. I det ena fallet undandrar man skatt i det andra stjälar man från skattepengarna. I många fall sker detta samtidigt. Det förefaller därmed som en logisk och önskvärd ordning att SAMEB i ökad utsträckning även inkluderar bidragsbrottslighet i sina projekt. Insatser mot ekobrott kan också förstärkas genom att tillföra kunskaper om bidragsbrott. Inte sällan kan inkomster från välfärdssystemen utgöra en fasad för den som arbetar svart. Det är dessutom av mycket stor vikt att projekt, som det nämnda Sammy-projektet, får fortsätta och utvecklas så att brottsligheten, inklusive bidragsbrottsligheten, inom taxinäringen inte kan återgå till den mer omfattande nivå som gällde innan projektet startade.

Av 3 § förordningen om myndighetssamverkan mot ekonomisk brottslighet framgår att Ekorådet bl.a. ska vara forum för överläggningar som rör övergripande informationsutbyte myndigheterna emellan och sådant utvecklingsarbete som kräver samverkan mellan flera myndigheter, ta initiativ till myndighetsgemensamma aktioner för att förebygga och bekämpa den ekonomiska brottsligheten, analysera och utvärdera insatserna. Även om fokus är ekobrott förekommer det, som framgått ovan, samverkan inom ramen för SAMEB där såväl ekobrottsbekämpning som åtgärder mot bidragsbrott omfattas. I stor utsträckning är dock omfattningen av åtgärderna mot bidragsbrott och resultaten av dessa åtgärder okända. I vilken utsträckning SAMEB i sina projekt även bekämpar bidragsbrott bör därför följas upp. Enligt 13 § ska Ekobrottsmyndigheten vart tredje år utarbeta en rapport till regeringen om den ekonomiska brottsligheten samt om vilka åtgärder som har vidtagits på området inom ramen för SAMEB. En sådan rapport lämnades 2007 och nästkommande rapport ska således lämnas 2010. En rapportering om i vilken utsträckning bidragsbrott har bekämpats bör kunna lämnas i samband med treårsrapporten 2010. En sådan kartläggning bör ligga till grund för prioriteringar inom respektive ansvarsområde för de myndigheter som ingår i Ekorådet samt för prioriteringar av myndighetsgemensamma insatser.

²¹ se boken Fiffel Sverige – sociologiska perspektiv på skandaler och fusk, där Brå:s Lars Korsell skriver om begreppet ekonomisk brottslighet.

Delegationens förslag

Delegationen föreslår att Ekorådet och de regionala samverkansorganen inom myndighetssamverkan mot ekonomisk brottslighet, i ökad utsträckning ser till att företrädare för utbetalande myndigheter, arbetslöshetskassor och kommuner erbjuds att delta i projekt som är av betydelse för bekämpande av bidragsbrott. Förslaget ryms inom ramen för befintligt regelverk.

Ekobrottsmyndigheten ges i uppdrag att, i samband med 2010 års rapport till regeringen om den ekonomiska brottsligheten, redovisa i vilken utsträckning bidragsbrott har hanterats av de regionala samverkansorganen.

5.5.4 Tillämpningsområdet för bidragsbrottslagen och underrättelseskyldigheten bör utvidgas

Delegationens förslag: Tillämpningsområdet för bidragsbrottslagen utvidgas till att omfatta sådana bidrag och ersättningar till

1. arbetsgivare som utgör ekonomiskt stöd för anställning av enskild person och som Arbetsförmedlingen beslutar om,
2. vårdgivare som utgör ersättning för utförd tandvård och som Försäkringskassan beslutar om.

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

Bakgrund

Tillämpningsområdet för bidragsbrottslagen

Regeringen anför i propositionen om bidragsbrottslag (prop. 2006/07:80), att välfärdssystemen behöver ett effektivt straffrättsligt skydd. Det är viktigt för tilltron till systemen och utgör en tydlig markering att brott mot välfärdssystemen är oacceptabelt. Det straffrättsliga skyddet för välfärdssystemen bör i huvudsak vara lika starkt som på skatteområdet.

Tillämpningsområdet för bidragsbrottslagen (2007:612) är reglerat i 1 §. Lagen gäller sådana bidrag, ersättningar, pensioner och lån för personligt ändamål (ekonomiska förmåner) som enligt lag eller förordning beslutas av Försäkringskassan, Premiepensionsmyndigheten, Centrala studiestödsnämnden, Migrationsverket, Arbetsförmedlingen, kommunerna eller arbetslöshetskassorna. Av författningskommentaren framgår att personligt ändamål innebär att förmånerna betalas ut för enskilda individers privata bruk. Därmed utesluts förmåner som i och för sig kan betalas ut till enskilda personer men som har andra ändamål, exempelvis att främja närings- eller föreningsverksamhet.

Arbetsmarknadsstyrelsen anförde i sitt remissvar över bidragsbrottsutredningen (SOU 2006:48) att det bör övervägas om det finns skäl att införa en motsvarande lagstiftning rörande bidrag som betalas ut till företag för att subventionera kostnaderna för anställning av enskilda personer, exempelvis lönebidrag. Regeringen ansåg dock att det skulle innebära stora svårigheter att avgränsa dessa förmåner från andra förmåner som riktar sig till arbetsgivare. Lagen bör därför inte omfatta den typen av stöd. Riksdagen beslutade i enlighet med regeringens förslag.

Avgränsningen av tillämpningsområdet innebär att sådana stöd från välfärdssystemen till enskilda individer som sker i form av stöd till arbetsgivare och vårdgivare, som t.ex. lönebidrag och tandvårdsersättning, inte omfattas av bidragsbrottslagen då dessa inte *betalas ut* till de enskilda individerna.

Lagen om underrättelseskyldighet

En ny lag (2008:206) om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen trädde i kraft den 1 juni 2008. Lagen tillämpas på samma förmåner som bidragsbrottslagen. Förmåner som ges i form av skattekrediteringar samt förmåner som ges till arbetsgivare och tandläkare omfattas således inte av underrättelseskyldigheten.

Utredningar om bidragsspärr respektive återkrav

Som tidigare har nämnts har regeringen tillsatt en utredning om bidragsspärr. Utredningens uppdrag är avgränsat till att omfatta bidragsbrottslagens tillämpningsområde. Även återkravsutredningens område har avgränsats till frågor om återkrav av felaktiga ut-

betalningar av förmåner för personligt ändamål inom de centrala delarna av välfärdssystemen, i enlighet med tillämpningsområdet för bidragsbrottslagen.²² Återkravsutredningens uppdrag omfattar dock inte det arbetsmarknadspolitiska området. Även om så hade varit fallet hade dock stöd till arbetsgivare fallit utanför uppdraget.

Överväganden

I propositionen om bidragsbrottslag menade regeringen att det inte är möjligt att göra en principiell avgränsning av välfärdsförmåner. I stället bör ett praktiskt angreppssätt användas. Lagstiftningen borde således omfatta de förmåner som hanteras inom de centrala delarna av välfärdssystemen med utgångspunkt i att det här är särskilt viktigt att det finns ett förtroende för systemen och är av största betydelse att brott förhindras. Avgränsningen till de myndigheter och organisationer som beslutar om förmånerna ansågs tydlig och lättillgänglig. Enligt regeringens mening är det inte sannolikt att de uppräknade myndigheterna och organisationerna skulle hantera helt andra typer av förmåner i framtiden. Skulle så ändå bli fallet får man då överväga om undantag.

Genom bidragsbrottslagens avgränsning till ”förmåner för personligt ändamål” utesluts sådana ersättningar som ges till arbetsgivare och vårdgivare, som ersättning eller som skattekreditering, men vars syfte är att ge stöd till enskilda personer. När det gäller stöd till arbetsgivare handlar det om en subvention av anställningen av en enskild person. När det gäller vårdgivare handlar det om en subvention av tandvårdskostnaden. Det finns enligt delegationen anledning att överväga om gällande avgränsning är ändamålsenlig.

Tandvård ersättning till tandläkare är ett av de välfärdssystem som har studerats närmare av delegationen. Den sammanvägda bedömningen av för mycket utbetald tandvård ersättning är 4 procent av totalt utbetalt belopp. År 2005 motsvarade detta 97 miljoner kronor av totalt 2 426 miljoner kronor. För 2008 har regeringen tilldelat Försäkringskassan 5 315 miljoner kronor för tandvård ersättning. Kostnadsökningen förklaras av regeringens tandvårdsreform som genomförs under 2008. En ny lag (2008:145) om statligt tandvårdsstöd trädde i kraft den 1 juli 2008. Lagen innebär att det tidigare högkostnadsskyddet för patienter som är 65 år eller äldre ersätts med en tandvårdscheck – ett allmänt tand-

²² Kommittédirektiv, Enhetligare regler om återkrav. Dir. 2007:177.

vårdsbidrag – till alla vuxna som fyllt 20 år. För 2009, då de nya bestämmelserna gäller under hela året, har regeringen beräknat drygt 7 miljarder kronor i tandvårdsstöd. Någon riskanalys av det nya tandvårdsstödet är inte gjord. Flera av de risker som fanns i den tidigare tandvårdsersättningen, som delegationen har studerat, torde finnas även i det nya tandvårdsstödet. Det gäller risk för att patienten inte är berättigad ersättning, t.ex. på grund av utlandsboende. Vidare finns det risk för att tandläkaren utfört vård som inte var nödvändig, dvs. en överkonsumtion av ersättningen. Det finns även risk för att tandläkaren debiterar vård som inte är utförd. När det gäller lagen om underrättelseskyldighet finns det, enligt delegationens mening, ingen av de organisationer som är underrättelseskyldiga till Försäkringskassan som kan tänkas ha uppgifter om felaktiga utbetalningar av tandvårdsstöd. Därmed förefaller det inte nu finns något skäl att tandvårdsstöd ska omfattas av underrättelseskyldigheten. Däremot finns det skäl att överväga om tandvårdsstöd ska omfattas av bestämmelserna i bidragsbrottslagen.

När det gäller stöd till arbetsgivare redogörs kortfattat för dessa stöd i det följande. Enligt Arbetsmarknadsverkets årsredovisning för 2007 respektive Arbetsförmedlingens regleringsbrev för 2008, omfattar Arbetsförmedlingens verksamhet följande välfärdssystem:

Tabell 5.4 Arbetsförmedlingens välfärdssystem 2007–2008

| | Utnyttjat 2007 mnkr | Budget 2008 mnkr |
|---|------------------------|---------------------|
| <i>Anslagsfinansiering</i> | | |
| Aktivitetsstöd | 6 317 | 7 022 |
| Bidrag till arbetslöshetsersättning | 19 778 | 19 783 |
| Lönebidrag m.m. | 7 563 | 9 760 |
| Bidrag till Samhall | 4 148 | 4 220 |
| Trygghets- och utvecklingsanställningar | 756 | |
| Särskilt anställningsstöd | | 1 104 |
| <i>Skattekreditering</i> | | |
| Anställningsstöd och utbildningsvikariat | 6 125 | 2 523 |
| Stöd till skyddat arbete hos offentlig arbetsgivare (OSA) | 735 | 0 |
| Nystartsjobb | 366 | 2 057 |

Anslaget för lönebidrag m.m., 2008, omfattar även OSA samt trygghets- och utvecklingsanställning.

Beloppet för särskilt anställningsstöd är en prognos från Arbetsförmedlingen. Särskilt anställningsstöd finansieras från och med 2008 från anslaget 22:3, Köp av arbetsmarknadsutbildning och övriga kostnader.

Aktivitetsstöd lämnas i form av bidrag till Försäkringskassan, som beslutar och betalar ut aktivitetsstödet. Bidrag till arbetslöshetsersättning är i huvudsak ett statsbidrag till arbetslöshetskassorna, som beslutar och betalar ut arbetslöshetsersättningen. Både aktivitetsstöd och arbetslöshetsersättning är bidrag och ersättningar för personligt ändamål.

Övriga förmåner i tabellen ovan ges till arbetsgivare och de omfattas därmed inte av bidragsbrottslagen eller lagen om undermålskyldighet. Detta gör att Arbetsförmedlingen i praktiken inte berörs av de nya lagar och bestämmelser som har införts eller är under framtagande, annat än marginellt. Arbetsförmedlingen berörs endast i följande fall:

- Stöd till hjälpmedel på arbetsplatsen (69,2 mnkr, avser stöd till personer med funktionshinder och kan betalas till både arbetsgivare och enskild)
- Särskilt stöd vid start av näringsverksamhet (20,3 mnkr, avser stöd till personer med funktionshinder)
- Respenning (sökanderesa, bohagsflytt) (27,2 mnkr),
- Pendlingsstöd (veckopendling, dagpendling) (40,2 mnkr), samt
- Programresor (72,5 mnkr).

Dessa stödformer är av mindre omfattning, ca 230 miljoner kronor totalt, och felaktiga utbetalningar, respektive bidragsbrott torde vara av begränsad omfattning.

Det är av intresse att närmare studera vad för slags förmåner som ges via arbetsgivarna inom ramen för välfärdssystemen.

Lönebidrag och anställningsstöd tillhör två av de 16 välfärdssystem som djupstuderats av delegationen, mot bakgrund av riskerna för felaktiga utbetalningar från dessa system.

Lönebidrag får enligt förordningen (1991:33) om lönebidrag lämnas till arbetsgivare för att bereda anställning åt personer med funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga för vilka andra åtgärder inte lämpligen kan vidtas för att underlätta en arbetsplacering. Lönebidraget är en subventionering av lönen och bidragets storlek påverkas av två faktorer:

- lönekostnaden för den anställde och
- den anställdes arbetsförmåga.

Lönebidraget lämnas i form av ett per dag beräknat belopp.

Anställningsstöd lämnas till arbetsgivare i syfte att stimulera anställning av personer som har svårigheter att få ett reguljärt arbete. Särskilt anställningsstöd utgår med en viss andel av lönekostnaden. Stödet kan numera utgå under 12 månader till personer som deltar i jobb- och utvecklingsgarantin och har avslutat dess Fas 1, under högst 24 månader i form av instegsjobb till personer som under de tre senaste åren beviljats uppehållstillstånd och under sex månader för långtidssjukskrivna. Anställningsstöd lämnas i form av bidrag till arbetsgivaren och betalas ut månadsvis i efterskott. Arbetsförmedlingen beräknar och betalar ut bidraget.

Delegationen har kartlagt felaktiga utbetalningar av lönebidrag och anställningsstöd och bedömt att felen uppgår till 6,3 procent eller ca 400 miljoner kronor för lönebidrag. De avsiktliga felen från de sökande inom lönebidrag bedöms till 2,2 procent eller 143 miljoner kronor. De totala felen avseende anställningsstöd bedöms uppgå till 4,2 procent eller ca 100 miljoner kronor. De avsiktliga felen bedöms uppgå till 1,4 procent eller 44 miljoner kronor för anställningsstöd.²³ Avseende lagen om underrättelseskyldighet är de bedömda totala felaktiga utbetalningarna av intresse, medan det bara är de bedömda avsiktliga felen som är av intresse avseende bidragsbrottslagen.

Utvecklingsanställning och *trygghetsanställning* har en nära koppling både verksamhetsmässigt och utbetalningsmässigt till lönebidrag. Det är även en tanke att utvecklingsanställning ska kunna övergå i trygghetsanställning. Ekonomiskt stöd till arbetsgivarens lönekostnad lämnas enligt samma villkor som gäller för lönebidrag. Arbetsgivaren kompenseras för att denne anställer en person med funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga. Därutöver lämnas ett anordnarbidrag – föranlett av särskilda kostnader för exempelvis arbetsledning – med för närvarande högst 130 kronor per dag. Arbetsförmedlingen anvisar sökande till anställningen och arbetsgivaren rekviderar bidraget från Arbetsförmedlingen.

Samhall får statsbidrag via Arbetsförmedlingen. Arbetsförmedlingen skriver avtal med Samhall om vad företaget ska prestera i form av antal arbetstimmar. Arbetsförmedlingen stämmer av månadsvis att avtalat antal timmar producerats, men gör ingen egen bedömning av om så är fallet utan förlitar sig på Samhalls redovisning. Samhall är skyldigt att ta emot de arbetssökande som anvisas dit.

²³ Vad kostar felen? Delegationen mot felaktiga utbetalningar, rapport 7.

Delegationen har i rapporten *Vad kostar felen?* gjort en översiktlig analys av orsakerna till felaktiga utbetalningar inom utvecklingsanställning, trygghetsanställning och bidrag till Samhall. Avseende utvecklingsanställning och trygghetsanställning är orsakerna till felaktiga utbetalningar i stort sett desamma som för lönebidrag och riskerna för fel torde därmed vara likartade. Avseende Samhall bedöms riskerna för fel röra sig om oavsiktliga fel, dvs. misstag som kan begås i handläggningen.

Villkor för *nystartsjobb* är att personen har varit arbetslös minst ett år (för ungdomar sex månader) fått sjukpenning, rehabiliteringspenning, sjuk- eller aktivitetsersättning eller varit anställd hos Samhall. Vissa nyanlända invandrare kan också få nystartsjobb under de första tre åren efter det att uppehållstillstånd har beviljats. För arbetsgivaren innebär nystartsjobb att man får en skattekreditering motsvarande arbetsgivaravgiften. Stödet är riktat till alla privata och offentliga arbetsgivare. Statskontoret har i uppdrag att göra en bedömning av omfattningen av felaktiga utbetalningar avseende nystartsjobb. Redovisning av uppdraget ska ske den 1 augusti 2009.

Inget av de redovisade stödformerna till arbetsgivare är näringspolitiska stöd åt företag utan arbetsmarknadspolitiska stöd för att hjälpa personer med funktionshinder, de som har svårt att få ett reguljärt arbete samt de som varit arbetslösa eller sjukskrivna under lång tid, att få ett arbete. Därmed måste dessa olika bidrag ses som en del av välfärdssystemen, som riktar sig till enskilda personer.

Lönebidrag, anställningsstöd och nystartsjobb omfattas således inte av lagen om underrättelseskyldighet. Därmed är t.ex. Skatteverket inte underrättelseskyldig till Arbetsförmedlingen när Skatteverket har anledning att anta att stöd lämnas på ett felaktigt sätt till arbetsgivare. Detta gäller inte minst i de fall det rör sig om skattekrediteringar, där Skatteverket har kontinuerlig uppsikt över arbetsgivarna. Även de andra stöden till arbetsgivarna kan Skatteverket ha viktig information om då Skatteverket granskar skattedeklarationerna och kontrolluppgifter.

En konsekvens av att stöd till arbetsgivare och tandvårdsstöd inte omfattas av bidragsbrottslagen, är att brott mot dessa välfärdssystem även i framtiden kommer att bedömas enligt bestämmelserna om bedrägeri i brottsbalken. De problem vid hantering av bidragsbedrägerier som regeringen pekar på i propositionen finns dock även i fråga om dessa bidragsformer. Exempelvis kommer grov oaktsamhet inte att vara straffbart.

Avgränsningen innebär också att den omfattande samverkan mellan berörda myndigheter och organisationer som nu sker kring bidragsbrottslagen och dess tillämpning, i praktiken inte berör Arbetsförmedlingen. Vidare innebär det att intentionerna om att myndigheterna skulle arbeta med ett och samma straffrättsliga regelverk inte till fullo har uppnåtts.

Enligt delegationens mening bör det vara möjligt att skilja de arbetsmarknadspolitiska stöden till arbetsgivare, som avser stöd till enskilda personer inom ramen för välfärdssystemen, från andra stöd till arbetsgivare med helt andra syften, t.ex. näringspolitiska, jordbrukspolitiska eller regionalpolitiska stöd (t.ex. nedsättning av arbetsgivaravgifter som rör regional nedsättning eller sjöfartsstöd, transportbidrag samt stöd till jordbrukets rationalisering). Inget av dessa senare stöd är konstruerade som välfärdssystem och de betalas heller inte ut av vare sig Arbetsförmedlingen eller någon annan av de myndigheter och organisationer som omfattas av bidragsbrottslagen respektive lagen om underrättseskyldighet.

På motsvarande sätt bör även tandvårdsstöd, som ges till vårdgivare, kunna skiljas från andra stöd till denna grupp.

Arbetsgivare och vårdgivare kan vara både fysiska och juridiska personer. En ställföreträdare för en juridisk person kan under vissa förhållanden ställas till ansvar för brott som har begåtts i näringsverksamhet. Detta torde således inte hindra att bidragsbrottslagen tillämpas även på stöd till arbetsgivare och vårdgivare.

Delegationens förslag

Delegationen föreslår att tillämpningsområdet för bidragsbrottslagen utvidgas till att omfatta sådana bidrag och ersättningar till

1. arbetsgivare som utgör ekonomiskt stöd för anställning av enskild person och som Arbetsförmedlingen beslutar om,
2. vårdgivare som utgör ersättning för utförd tandvård och som Försäkringskassan beslutar om.

Förslaget innebär följändringar i 2 § bidragsbrottslagen.

Tillämpningsområdet för Lagen om underrättseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen utvidgas till att omfatta bidrag och ersättningar till arbetsgivare som utgör ekono-

miskt stöd för anställning av enskild person och som Arbetsförmedlingen beslutar om.

Med ekonomiskt stöd avses såväl bidrag som skattekrediteringar. Stödet till arbetsgivare ska syfta till att hjälpa personer med funktionshinder, de som har svårt att få ett reguljärt arbete och de som har varit arbetslösa eller sjukskrivna under lång tid, att få ett arbete. Stödet till vårdgivare ska avse statligt tandvårdsstöd som ges som ersättning för utförd tandvård på patient.

Förslaget innebär följdändringar i 3 § lagen om underrättelse-skyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen.

Delegationen lämnar i denna del ett författningsförslag.

5.6 Enhetliga inkomst-, boende och tidsbegrepp

Delegationens förslag: Regeringen tillsätter en utredning med uppgift att lämna förslag på en mer enhetlig utformning av tidsbegrepp, inkomstbegrepp och boendebegrepp i olika välfärdssystem. Inriktningen bör vara att inkomst och bosättning ska baseras på uppgifter från Skatteverket, beskattningen respektive folkbokföringen. Utredningen bör även ha i uppgift att klargöra samordningsansvaret i de fall regler om samordning av välfärdssystem finns.

Bakgrund

I delegationens rapport Varför blir det fel? (rapport 5) görs en analys av begrepp inom de områden som avser boende, inkomst och förmåga. Ett eller flera av dessa begrepp är av direkt betydelse för rätten till ersättning och för ersättningens storlek för flera av de större välfärdssystemen. Därmed är det också, enligt delegationens mening, av största vikt att dessa begrepp är tydligt definierade och möjliga att kontrollera. I delegationens arbete med analys av risker för felaktiga utbetalningar i gränssnitten mellan myndigheter, arbetslöshetskassor och kommuner framkommer även behov av översyn avseende de olika tidsperioder som tillämpas i regel-

verken²⁴. Nedan redovisas resultatet av den genomförda analysen i rapport 5 samt erfarenheter från riskanalysen.

Inkomst

Analysen av de inkomstbaserade ersättningarna visade att fastställande av inkomst sker på en mängd olika sätt och av en mängd olika aktörer. Vissa ersättningar grundas på en bedömd framtida inkomst, såsom sjukpenning, föräldrapenning och tillfällig föräldrapenning, sjukersättning och aktivitetsersättning. Inkomsten fastställs av Försäkringskassan. Arbetslöshetsersättningen baseras på en normalinkomst som baseras på de uppgifter som arbetsgivarna lämnar i särskilda arbetsgivarintyg. Arbetslöshetskassorna beräknar normalinkomsten.

För de ersättningar som ska grundas på historiska inkomster baseras normalt sett inkomstnivån på taxeringsuppgifterna. Därtill ska dock en mängd poster läggas till eller dras ifrån, vilket kan medföra komplicerade beräkningar som ska göras av myndigheten eller arbetslöshetskassan innan nivån kan fastställas. Beräkningsgrunderna varierar mellan välfärdssystem och alla myndigheter och arbetslöshetskassor måste göra sina egna beräkningar. För de välfärdssystem som är skattebefriade, såsom bostadsbidrag och underhållsstöd, finns inga inkomstuppgifter på Skatteverket, vilket försvårar kontrollerna.

Boende

Analysen av bosättningskravet i de olika regelverken visade att begreppet bosatt används på ett sätt som medger olika tolkningar och kontrollproblem. Folkbokföringslagen definierar begreppet bosatt samtidigt som detta begrepp används med andra betydelser i annan lagstiftning, dvs. personen anses bosatt på annan adress än folkbokföringsadressen. Enligt socialtjänstlagen (2001:453) har kommunen det yttersta ansvaret för att de som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp som de behöver (2 kap. 2 §). Det finns således inget krav på att den som söker ekonomiskt bistånd i en kommun även ska vara bosatt och folkbokförd i kommunen i fråga.

²⁴ Riskanalys i gemensamma gränssnitt och ansvarsområden i trygghetssystemen, ESV, 2008-05-20.

I stället är vistelsebegreppet centralt i denna lagstiftning. Med detta följer kontrollproblem. Personen i fråga kan t.ex. vistas i flera olika kommuner inom en kort tidsperiod och vara ersättningsberättigad i varje enskild kommun, med risk för att ersättningarna sammantaget är felaktiga. Någon möjlighet att kontrollera sådana förhållanden kommuner emellan finns inte.

Förmåga

Ett centralt begrepp som används för flera av välfärdssystemen är arbetsförmåga. En persons arbetsförmåga kan få olika effekter i fråga om rätt till ersättning beroende på vilket välfärdssystem som är aktuellt. Såväl Försäkringskassan som Arbetsförmedlingen, arbetslöshetskassorna och socialtjänsten bedömer arbetsförmåga men utifrån skilda förutsättningar. Gällande underhållsstöd görs en bedömning av förvärvsförmåga och gällande studiemedel en bedömning av studieförmåga. Det är dock oklart på vilket sätt dessa begrepp skiljer sig från arbetsförmåga.

Tidsbegrepp

De olika tidsbegrepp som används inom välfärdssystemen berördes inte i rapport 5. Underlag till detta har i stället framkommit i dels projektet riskanalys av gemensamma gränssnitt och ansvarsområden i trygghetssystemen, dels i viss mån vid SCB:s samkörningar av register.

Riskanalysen av gränssnitt visar att regelverken är komplicerade avseende tidsperioder för ersättningar och att tidsbegreppen är olika för olika ersättningar. Tidsperioderna beräknas på olika grunder, t.ex. är en vecka fem dagar inom arbetslöshetsersättningen medan den är sju dagar inom socialförsäkringen. Detta försvårar samordningen av ersättningar och medför felaktiga utbetalningar. Även samkörningar av register i syfte att upptäcka dubbelutnyttjande försvåras avsevärt av de olika begreppen.

Det finns problem vid bedömning av överlappande ersättningar som beror på olika regler för beräkning av tidsperioder. Detta påverkar flera myndigheter. För CSN:s del innebär detta oftast att utredningar om dubbel ersättning sker i fall då det är tveksamt om dubbel ersättning verkligen föreligger. Ett konkret exempel är olika

beräkning hos CSN och Försäkringskassan. Studiemedel beviljas för hela veckor och tillämpas så att veckorna placeras enligt schablonregler. Om en person påbörjar en kurs på en fredag kan i vissa fall studiemedel beviljas för hela den veckan. Om personen då har fått aktivitetsstöd före kursens början fastnar personen i kontrollen hos CSN. Detta gäller även om en person får studiemedel för halvtidsstudier och får aktivitetsersättning för en halvtidsaktivitet. Olika beviljningsregler och olika sätt att lösa det systemmässigt hos myndigheterna gör att kontrollerna blir trubbiga och det skapas mycket administration kring detta.

Likaså är tidsperioder olika för olika beslut, dvs. per dag eller per månad, vilket försvårar samordning och tolkning av regelverket för att undvika felaktiga eller dubbla ersättningar.

Övervägande

Eftersom ersättningarna från välfärdssystemen till stora delar ska samordnas med varandra bör begreppen inkomst, boende, förmåga och tidsperiod få en mer enhetlig utformning. När olikheter finns måste det vara tydligt vilken organisation som har beslutanderätt. Frågan kräver en särskild utredning.

Inkomst

Rätt inkomst är avgörande för rätt ersättning i en rad system, men det är betydande svårigheter både att fastställa vad som är rätt inkomst och att kontrollera inkomsten, såväl för sökande som för handläggare. Detta skapar mycket merarbete, felaktiga utbetalningar och återkrav. En vidare analys bör göras av de olika inkomstgrunder som används och möjligheterna att så långt möjligt använda samma inkomstgrund för olika trygghetssystem och därtill en inkomstgrund som är möjlig att kontrollera. Övervägas bör att ge inkomstbegreppen ett mer likformigt innehåll och att basera inkomstunderlagen på historiska data som är möjliga att kontrollera och följa upp. Så långt möjligt bör inkomstuppgifter kunna hämtas från Skatteverket. För att detta ska vara möjligt bör välfärdssystemen som regel vara skattepliktiga. De ersättningar från olika välfärdssystem som i dag är skattefria är i huvudsak barnbidrag, underhållsstöd, bostadsbidrag, bostadstillägg, kommunalt

vårdnadsbidrag och ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen, i enlighet med 8 kap. 9–13 §§ inkomstskattelagen (1999:1229). Flertalet välfärdssystem är således skattepliktiga och antalet undantag är få och bör om möjligt reduceras ytterligare för att förbättra kontrollmöjligheterna av inkomst. Det är fullt möjligt att göra en ersättning skattepliktig och samtidigt göra ett undantag från pensionsgrundande inkomst. Sådana undantag görs under övriga bestämmelser i andra kapitlet lagen (1998:674) om inkomstgrundad ålderspension (se 2 kap. 9–17 §§).

Boende

Det är centralt för välfärdssystemen att folkbokföringen är så korrekt som möjligt. Kan personen i fråga anses bosatt på annan adress än folkbokföringsadressen bör förhållandet utredas och folkbokföringen korrigeras, snarare än att olika definitioner används av bosatt. En vidare analys bör göras av möjligheterna att konsekvent använda folkbokföringsadressen som bosättningsbegrepp. Uppgifter om bosättningen skulle därmed alltid hämtas från Skatteverket. Hur personer med uppehållstillstånd, som inte är folkbokförda, ska hanteras så att deras vistelseadress går att fastställa behöver utredas. Nedan görs en närmare analys av möjligheterna att basera ekonomiskt bistånd på folkbokföring i stället för vistelse.

I socialtjänstlagen (2001:453) anges i 2 kap. 2 § ”Kommunen har det yttersta ansvaret för att de som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp som de behöver.” Detta ansvar innebär ingen inskränkning i det ansvar som vilar på andra huvudmän. I fråga om den som omfattas av lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. finns särskilda bestämmelser i den lagen. I 3 § och 16 kap. 2 § finns föreskrifter om ansvar i vissa fall för annan kommun än den som den enskilde vistas i.

Att det är vistelsen och inte folkbokföringen som styr rätten till bistånd enligt socialtjänstlagen (SoL) medför att det är möjligt för enskilda att för egen vinning orättmätigt ansöka om försörjningsstöd och annat ekonomiskt bistånd i flera kommuner samtidigt. Eftersom det saknas ett nationellt register över utbetalningar från socialtjänsten är det inte möjligt för socialtjänsten att kontrollera om en person samtidigt erhåller utbetalningar från en annan kommun, vilket innebär en stor risk för felaktiga utbetalningar av allmänna medel.

Detta skulle kunna åtgärdas genom att en ändring införs i SoL som går ut på att det är folkbokföringen som styr rätten till bistånd som inte är av rent tillfällig karaktär. Eftersom det endast går att vara folkbokförd på ett ställe elimineras möjligheten att felaktigt uppbära bistånd från flera kommuner samtidigt. Om folkbokföringen låg till grund för kommunens insatser enligt SoL skulle det även underlätta för andra myndigheter som har behov av att samverka med socialtjänsten.

Vistelsekommunen skulle dock även fortsättningsvis ha skyldighet att göra en s.k. nödprovning och lämna akut bistånd till exempelvis mat och eventuell hemresa till folkbokföringskommunen.

Förmåga

En genomgång bör göras av bestämmelserna om arbetsförmåga och därtill relaterade andra förmågor. Det behöver också klargöras hur begreppet tolkas och används inom de olika välfärdssystemen.

En utredning har tillsatts med uppdrag att föreslå användbara metoder för att mäta och bedöma funktionstillstånd, funktionsnedsättning och arbetsförmåga.²⁵ I uppdraget ingår även att närmare redovisa och analysera skillnaderna mellan kraven på individers omställning i socialförsäkringen och motsvarande krav inom arbetsmarknadspolitiken. Bedömningskriterier och metoder för att bedöma funktionstillstånd och arbetsförmåga inom socialförsäkringen och arbetsmarknadspolitiken ska också bli mera enhetliga. Utredningen ska avslutas senast den 30 april 2009.

Tidsbegrepp

Det är viktigt att regelverken är enhetliga så långt det går vad gäller t.ex. överlappande tidsperioder för olika ersättningar. I övrigt måste det vara tydligt vilken myndighet som har beslutanderätt vad gäller tidsperioden. Detta behöver utredas och samordnas i särskild ordning.

I en rapport från VERVA om förenklad tillgång för förvaltningen till viss information ur statliga register och databaser (rapport 2007:16) föreslås att regeringen ska ge VERVA i uppdrag

²⁵ Översyn av begreppen sjukdom och arbetsförmåga samt en enhetlig bedömning av arbetsförmåga (Dir. 2008:11).

att leda och samordna ett förvaltningsgemensamt arbete för att ta fram en samordnad process för begreppsmodeller. Arbetet bör utgå från konkreta analyser och modelleringar som genomförs av arbetsgrupper med representanter från flera myndigheter. De behov av enhetliga begrepp som presenterats inom ramen för delegationens arbete bör beaktas vid utformningen av ett sådant uppdrag.

Delegationens förslag

Delegationen föreslår att regeringen tillsätter en utredning med uppgift att lämna förslag på en mer enhetlig utformning av tids, inkomst- och boendebegrepp i olika välfärdssystem. Inriktningen bör vara att inkomst och bosättning ska baseras på uppgifter från Skatteverket, beskattningen respektive folkbokföringen. Utredningen bör även ha i uppgift att klargöra samordningsansvaret i de fall regler om samordning av välfärdssystem finns. Ett eventuellt uppdrag till VERVA om begreppsmodeller bör samordnas med denna utredning.

5.7 Riktlinjer vid utformning av välfärdssystem

Delegationens förslag: Regeringen fastställer riktlinjer för utformningen av välfärdssystem som ska säkerställa att risken för felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen minimeras.

Då nya välfärdssystem införs eller ändras är det viktigt att möjligheten att på ett kostnadseffektivt sätt kontrollera de uppgifter som ska ligga till grund för ersättningen beaktas. Enkelhet och tydlighet i utformning av regelverk måste eftersträvas.

Delegationens arbete har visat på ett behov av riktlinjer för utformning av nya välfärdssystem för att minimera de felaktiga utbetalningarna. Utifrån den samlade kunskap som delegationen har om felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen har 11 punkter sammanställts.

1. Bestämmelserna ska vara enkla att förstå såväl för den sökande som för handläggaren. Det ska vara möjligt för den sökande att

- själv förstå vilka uppgifter som ska lämnas och när ersättningen är rätt.
2. Utbetalning bör ske i efterskott (med undantag från ekonomiskt bistånd från kommunerna).
 3. För inkomstbaserade ersättningar bör ersättningen baseras på historiska inkomster.
 4. Ersättningen bör vara skattepliktig.
 5. Uppgifter som ska ligga till grund för ersättning ska vara noggrant definierade och möjliga att enkelt kontrollera.
 6. För bosättningsbaserade ersättningar bör folkbokföringsadressen gälla som grund för ersättning.
 7. Inkomstbegrepp, boendebegrepp och tidsbegrepp bör så långt det är möjligt vara enhetligt utformade mellan olika välfärdsystem.
 8. Automatiska kontroller med direktåtkomst bör vara möjliga.
 9. Då ansvaret är delat mellan två eller flera organisationer ska ansvarfördelningen, inklusive kontrollansvaret, klargöras.
 10. Kostnaden för kontroller vid reformer (nya välfärdssystem eller ändringar i befintliga välfärdssystem) ska beaktas.
 11. Återkravsbestämmelser och sanktionsbestämmelser bör ha en enhetlig utformning inom alla välfärdssystem.

Nedan görs en kortfattad genomgång av respektive punkt.

1. Bestämmelserna ska vara enkla att förstå såväl för den sökande som för handläggaren. Det ska vara möjligt för den sökande att själv förstå vilka uppgifter som ska lämnas och när ersättningen är rätt.

En vanlig orsak till oavsiktliga fel som begås av den sökande är att denne inte har förstått gällande regler. Det kan handla om vilken inkomstuppgift som ska lämnas, vilka ändrade förhållanden som myndigheten behöver få kunskap om etc. Regler måste utformas enkelt och tydligt så att den sökande själv ska ha möjlighet att förstå om han/hon uppfyller rätten till ersättning och vilken ersättningsnivå som gäller.

2. Utbetalning bör ske i efterskott

Utbetalning bör som regel ske i efterskott då de förhållanden som påverkar rätten till ersättning är kända och kontrollerbara. Myndigheterna måste ha möjlighet att kontrollera löneavdrag, frånvaro och närvaro vid begäran om ersättning där dessa förhål-

landen är avgörande för rätten till ersättning. Undantag från regel om efterskottsbetalning måste dock göras för ekonomiskt bistånd från kommunernas socialtjänst.

3. För inkomstbaserade ersättningar bör ersättningen baseras på historiska inkomster

Myndigheternas och organisationernas förutsättningar att kontrollera den sökandes uppgifter om inkomst underlättas om ersättningen grundas på historiska inkomster i stället för som nu är fallet inom vissa välfärdssystemen, t.ex. sjukförsäkring, på ett antagande om framtida inkomst. Så långt möjligt bör inkomstuppgifter kunna hämtas från Skatteverket. Möjlighet att grunda ersättning på aktuella historiska inkomster underlättas om de utbetalande myndigheterna och organisationerna har direktåtkomst till månadsvisa uppgifter om inkomst från Skatteverket, men även innan denna möjlighet finns kan myndigheten begära att den sökande lämnar in underlag som styrker den historiska inkomsten.

4. Ersättningen bör vara skattepliktig

För att en myndighet eller kommun som ska betala ut ersättning ska få en överblick över vilka övriga ersättningar som för samma tid utges till en sökande bör samtliga ersättningar vara skattepliktiga och således redovisas till Skatteverket. Uppgiften kan vara viktig dels då ersättningar ska samordnas, dels då uppgifter om bostadsbidrag och underhållsstöd kan ge information om den sökandes boende- och familjeförhållande samt annat av betydelse för rätten till ersättning.

5. Uppgifter som ska ligga till grund för ersättning ska vara noggrant definierade och möjliga att enkelt kontrollera

Inom välfärdssystemen avses med inkomst ibland historisk inkomst och ibland förväntad framtida inkomst. Vad gäller adresser efterfrågas som regel folkbokföringsadress men i vissa sammanhang, som då ekonomiskt bistånd söks, efterfrågas vistelseadress. De uppgifter som ska ligga till grund för rätt till ersättning måste vara väl definierade och begripliga för den sökande så att rätt uppgifter lämnas. Ett annat krav som bör ställas på de begärda uppgifterna är att de ska vara lätta att kontrollera för den myndighet som ska ta ställning till rätten till ersättning. Om exempelvis förmögen-

het även fortsättningsvis ska ha betydelse för rätt till ersättning måste det skapas möjlighet för den beviljande myndigheten eller organisationen att kontrollera den sökandes uppgifter.

6. För bosättningsbaserade ersättningar bör folkbokföringsadressen gälla som grund för ersättning

Folkbokföringsadressen bör konsekvent användas som bosättningsbegrepp inom alla bosättningsbaserade välfärdssystem och uppgiften ska därmed hämtas från Skatteverket. Vid begäran om ekonomiskt bistånd från kommunens socialtjänst är det ett problem att den sökandes vistelseort är avgörande för vilken kommun som ska till ställning till den sökandes begäran om bistånd. Samtidigt saknar kommunen möjlighet att kontrollera om den sökande för samma period begär ersättning från annan kommun.

7. Inkomstbegrepp, boendebegrepp och tidsbegrepp bör så långt det är möjligt vara enhetligt utformade mellan olika välfärdssystem

I enlighet med tidigare redovisade synpunkter att lagstiftning ska var enkel och tydlig så att den sökande ska förstå vilket underlag som efterfrågas bör enhetliga begrepp utformas så långt det är möjligt. Inkomst ska alltid avse historisk inkomst, boende ska alltid avse folkbokföringsadress, dagersättning ska utges för lika många dagar i månaden oavsett vilken ersättning som begärs. Ersättning från arbetsförmedling och arbetslöshetskassa samt sjuklön och tillfällig föräldrapenning utbetalas för arbetsdagar (vardagar) medan sjukpenning betalas per kalenderdag. Detta gör det svårt för den sökande att förstå om denne fått ersättning för rätt antal dagar och med rätt belopp eftersom dagersättningen blir högre om den betalas ut per arbetsdag än när den betalas per kalenderdag.

8. Automatiska kontroller med direktåtkomst bör vara möjliga

Myndigheter och organisationer har ansvar för att ersättningar utbetalas korrekt, vilket förutsätter att myndigheterna kan kontrollera den sökandes uppgifter på ett kostnadseffektivt sätt. Uppgifterna måste vara möjliga att hämta genom direktåtkomst till uppgifter hos registeransvarig myndighet.

9. Då ansvaret är delat mellan två eller flera organisationer ska ansvarfördelningen, inklusive kontrollansvaret, klargöras

Huvudregel bör vara att endast en myndighet eller organisation ansvarar för handläggning och utbetalning från ett givet välfärds-system. Genom att involvera flera myndigheter finns risk för att ansvaret blir otydligt för olika delar av handläggningen med ökad risk för felaktiga utbetalningar. Då ett delat ansvar inte kan undvikas bör respektive myndighets och organisations ansvar för handläggning, utbetalning och kontroll tydligt definieras i lagstiftningen.

10. Kostnaden för kontroller vid reformer (nya välfärdssystem eller ändringar i befintliga välfärdssystem) ska beaktas

Då ny lagstiftning införs eller då gällande lagstiftning ändras är det av stor vikt att möjligheterna att på ett kostnadseffektivt sätt kontrollera att korrekt ersättning utbetalas, beaktas.

11. Återkravsbestämmelser och sanktionsbestämmelser bör ha en enhetlig utformning inom alla välfärdssystem

Regleringen av myndigheternas möjlighet att återkräva felaktigt utbetalda belopp skiljer sig åt. Vissa myndigheter, som Försäkringskassan, får återkräva felaktigt utbetalda belopp med ränta medan till exempel Migrationsverket inte får rikta några återkrav alls. Frågan om återkrav är för närvarande föremål för utredning. Administrativa sanktioner är än så länge endast möjliga inom arbetslöshetsersättning. Den under 2007 införda bidragsbrottslagen omfattar inte alla ersättningar från välfärdssystemen. Delegationen har i kapitel 5.5.4 påpekat att tillämpningsområdet för bidragsbrottslagen bör utvidgas.

6 Hur delegationens arbete bör föras vidare

En utgångspunkt för delegationens arbete är att dess mandat och roll inte ska permanentas. Delegationen har därför i uppdrag att lämna förslag till hur arbetet kan föras vidare i ett längre perspektiv.

I tidigare kapitel har delegationen redovisat förslag till åtgärder mot felaktiga utbetalningar som bl.a. innebär en tydligare styrning från regeringens sida med resultatindikatorer och krav på statistik, att omfattningsstudier och kontrollfunktioner följs upp och värderas, att förutsättningarna för förebyggande kontroller respektive efterkontroller förbättras genom ändrade regler för redovisning av inkomst och höjd kvalitet i folkbokföringen samt att informationen till allmänheten förbättras genom samlade kommunikationsinsatser. Genomförs dessa förslag kommer de att leda till minskade felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. Vad som saknas är dock ett samlat grepp över området med analys och förslag utifrån ett helhetsperspektiv, en plattform för samverkan och information samt en pådrivande kraft gentemot regeringen, myndigheterna och organisationerna. Det vill säga flera av de roller som delegationen har haft. I föreliggande kapitel lämnas förslag till hur delegationens arbete i dessa delar bör föras vidare.

Utgångspunkten för förslagen är delegationens organisation av sitt arbete i olika arbetsområden med särskilt utsedda arbetsgrupper. Arbetsområdena har varit riskhantering, samverkan mot brott, de felaktiga utbetalningarnas omfattning och orsaker, attityder och kommunikation, kontrollmetoder, skydd mot interna oegentligheter samt kontaktvägar mellan myndigheter. De olika arbetsområdena har beröringspunkter med varandra men har ändå fungerat väl som enskilda avgränsade områden.

Delegationen gör bedömningen att arbetet med övergripande riskhantering, samverkan mot brott, utveckling av kontrollmetoder

samt etablering av kontaktvägar mellan myndigheter kan föras över på berörda myndigheter och organisationer och att särskilt utsedda myndigheter får ett samordningsansvar. Förslag till detta lämnas i kapitel 3, 4 och 5. När det gäller samordning av metodutveckling, gemensamma informationsinsatser på nationell nivå samt samverkan, analys och förslag på en övergripande nivå anser delegationen att detta under en inledande period om ca tre år bör hanteras av en särskild samordnings- och analysfunktion i Regeringskansliet. Förslag om detta lämnas i det följande.

6.1 En beredning inrättas

Delegationens förslag: En tidsbegränsad beredning mot felaktiga utbetalningar inrättas i Regeringskansliet. Beredningens uppgifter blir att

- samordna metodutveckling och systemövergripande informationsinsamling av statistik, indikatorer, kontroller m.m.,
- utveckla analysverktyg samt sammanställa och analysera omfattning av och orsaker till felaktiga utbetalningar sammantaget för samtliga välfärdssystem,
- vara pådrivande avseende genomförande av åtgärder mot felaktiga utbetalningar,
- ha en aktiv/rådgivande del i reformer som rör välfärdssystem utifrån perspektivet förhindra felaktiga utbetalningar,
- svara för gemensamma informationsinsatser på nationell nivå,
- delta i internationella nätverk om felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen.

Funktionen arbetar från och med den 1 september 2008 till och med den 30 juni 2011 för att sedan omprövas.

Skälen för att inrätta en funktion

Delegationens styrka har varit det myndighets- och systemövergripande arbetet som har genomförts i samverkan med representanter för de utbetalande myndigheterna, arbetslöshetskassorna

och kommunerna samt tillsynsmyndigheter och rättsväsendet och som har lett till en ny och gemensam kunskapsbas.

Detta arbete har kunnat bedrivas framgångsrikt eftersom det funnits

- kapacitet i form av ett sekretariat för att samla kunskap, driva frågor och föreslå ändringar,
- en budget för att genomföra egna projekt och analyser,
- kapacitet att lägga en grund för samordning som omfattar alla berörda organisationer och nationell nivå,
- ett ansvar för sakfrågor som inte har en hemvist hos någon särskild myndighet, och
- övergripande analys med ett gemensamt syfte – att minska de felaktiga utbetalningarna.

Delegationen anser att det behövs någon instans som kan ansvara för de system- och myndighetsövergripande analyserna och vara pådrivande i den övergripande samverkan mellan myndigheter, arbetslöshetskassor och kommuner när delegationens arbete upphör. Detta gäller främst de systemövergripande omfattnings- och orsaksbedömningarna, gemensamma kommunikationsinsatser på nationell nivå samt samverkan, analys och förslag på en övergripande nivå. Även metodutveckling och konsekvensanalyser torde vara väsentliga uppgifter på en övergripande nivå.

Sambandet mellan insatser mot skattebrott och svartarbete respektive bidragsbrott gör att det finns skäl att också samordna insatser mot dessa båda företeelser.

Genomförande av regeländringar för att minska de felaktiga utbetalningarna kräver en samordning mellan departementen inom Regeringskansliet. Vid en genomgång av de förslag till regeländringar som myndigheterna tidigare har gjort, förefaller det som att många förslag inte åtgärdats på grund av att de berört mer än ett departement. Delegationen anser att samordningen mellan departementen måste förbättras avsevärt. Här fyller samordnings- och analysfunktionen en viktig uppgift.

För att underlätta samverkan m.m. bör en expertgrupp med representanter för utbetalande myndigheter, tillsynsmyndigheter, organisationer samt Skatteverket knytas till funktionen. Även övriga myndigheter som deltagit i delegationens arbete kan bjudas in.

Funktionens uppgifter

Delegationen har funnit att för följande sex arbetsområden/uppgifter bör ansvaret ligga hos funktionen.

1. Samordna metodutveckling och systemövergripande informationsinsamling av statistik, indikatorer, kontroller m.m.

Delegationen har på olika sätt bidragit till att öka kunskapen om omfattningen av och orsakerna till de felaktiga utbetalningarna från välfärdssystemen genom att:

- Delegationen har redovisat samlade bedömningar av orsakerna till och omfattningen av de felaktiga utbetalningarna från trygghetssystemen.
- Delegationen har, tillsammans med Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen och IAF, gett IFAU i uppdrag att göra mörkertalsstudier av tillfällig föräldrapenning, anvisningar till ledig plats samt läkarnas sjukskrivningsmönster (klar hösten 2008).
- Skatteverket och Brå har på delegationens uppdrag genomfört en studie av i vilken omfattning arbetslöshetsersättning utgår felaktigt på grund av att ersättningstagarna arbetar svart.
- Delegationen har även låtit SCB genomföra samkörningar av register i syfte att få fram indikatorer på de felaktiga utbetalningarnas omfattning.

De använda metoderna ovan kompletterar varandra och de utgör, tillsammans med utbetalande myndigheter och organisationers egna arbeten med omfattningsbedömningar, en grund utifrån vilken ett fortsatt utvecklingsarbete kan bedrivas. Delegationen har framfört att det är av största vikt att ytterligare omfattningsstudier kommer till stånd. Den kvantitativa kunskapen behöver öka och mörkertalet minska för att få säkrare omfattningsbedömningar och minskade osäkerhetsintervall. Detta är även nödvändigt för att få fram operativt användbara indikatorer. I avsnitt 3.4 lämnar delegationen förslag till indikatorer samt förslag till uppdrag som kan ges till enskilda myndigheter i syfte att öka kunskapen om de felaktiga utbetalningarnas omfattning och förbättra precisionen i bedömningarna. Även om dessa åtgärder vidtas kommer det dock fortfarande att finnas ett mörkertal som behöver bedömas.

Det behövs således en hel del ytterligare utvecklingsarbete kring omfattningsbedömningarna. Samtidigt bör mätmetoderna vara

sådana att bedömningar för olika välfärdssystem och olika myndigheter är jämförbara. Vidare bör samlade omfattningsbedömningar göras på en aggregerad nivå så att det finns en samlad problembild för välfärdssystemen, inte minst mot bakgrund av de samband som finns mellan olika välfärdssystem och även sambanden med skattefelet.

Delegationen föreslår att en samordnings- och utredningsfunktion svarar för metodutveckling avseende statistik, indikatorer, kontroller, bedömning av mörkertal, kostnadseffektivitet och dylikt drivs framåt på ett enhetligt sätt så att analyser kan göras på totalnivå samt att jämförelser kan göras mellan olika välfärdssystem och organisationer. Samverkan behövs i dessa frågor mellan departement och myndigheter, arbetslöshetskassor och kommuner.

2. Utveckla analysverktyg samt sammanställa och analysera omfattning av och orsaker till felaktiga utbetalningar sammantaget för samtliga välfärdssystem

Delegationen anser att ett analysverktyg behöver utvecklas där den samlade bilden finns av orsaker till och omfattning av felaktiga utbetalningar på totalnivå. Analysverktyget baseras på informationsinsamlingen enligt punkten 1. Analyser av utvecklingen och genomförda förändringar bör årligen redovisas. Vidare bör, på basis av analysen, förslag till åtgärder och utredningar på berörda områden lämnas.

3. Vara pådrivande avseende genomförande av åtgärder mot felaktiga utbetalningar

Delegationen har utgjort en plattform för samverkan. Utöver den samverkan och de kontakter som knutits genom själva delegationen har elva olika arbetsgrupper verkat inom de olika arbetsområdena. I samtliga arbetsgrupper har flertalet av delegationens myndigheter och organisationer deltagit och samverkat, dvs. 10–12 myndigheter och organisationer per arbetsgrupp. Därtill har ca 150 personer deltagit i seminarierna om orsaker och omfattning. Genom detta arbete har många kontakter knutits och möten i olika frågor har hållits även vid sidan av delegationens arbete. I huvudsak har dock samverkan mellan myndigheterna och organisationerna drivits av delegationens arbete. Delegationen gör bedömningen att om samverkan ska fortsätta och vidareutvecklas behövs en pådrivande kraft. En sådan pådrivande kraft kan vara en särskild utpekad

myndighet. När det gäller gemensamma riskanalyser lämnas förslag i avsnitt 3.3. Inom övriga områden och på en övergripande nivå föreslår delegationen att samordnings- och analysfunktionen får ansvar för samverkan på central nivå. Funktionen bör även ha ett övergripande analysansvar och vara förslagsställare.

Samordnings- och analysfunktionen ska vidare verka för att de åtgärdsförslag som delegationen lämnat, som kräver beslut av regeringen och riksdagen, genomförs i möjligaste mån. Funktionen kan även bidra till samverkan mellan olika departement i dessa frågor.

4. Ha en aktiv och en rådgivande del i reformer som rör välfärds-system utifrån perspektivet förhindra felaktiga utbetalningar

Vid utformning av nya välfärdssystem och vid ändringar i befintliga välfärdssystem bör funktionen vara rådgivande utifrån perspektivet felaktiga utbetalningar. Det gäller t.ex. att systemet är både möjligt och enkelt att kontrollera, att ansvarsfördelningen är klar samt att begrepp, tidsperioder m.m. är samordnade med andra välfärdssystem.

Funktionen bör vidare ansvara för att samordning sker med åtgärder som avser folkbokföringen samt åtgärder som avser svartarbete och andra skattebrott som har en nära koppling till bidragsbrott.

Delegationens arbete mot felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen och Skatteverkets arbete mot svartarbete har visat att det finns starka kopplingar mellan skattebrott i form av svartarbete och bidragsbrott. Förekomsten av svartarbete bland ersättningstagare innebär att ersättningar, bidrag och lån baseras på felaktiga uppgifter om både inkomst och arbetsförmåga. Delegationen anser därför att bekämpandet av svartarbete är en av de viktigaste åtgärderna för att reducera de felaktiga utbetalningarna från välfärdssystemen.

Det finns därmed starka skäl att samordna åtgärder mot felaktiga utbetalningar med åtgärder mot svartarbete. Kontrollerna bör göras i samverkan. Konsekvenser av regeländringar bör analyseras ur både ett svartarbets- och ett välfärdssystemsperspektiv. Informationsinsatserna bör samordnas då målgrupperna är desamma. Delegationen föreslår att ett sådant samordningsansvar ges till samordnings- och analysfunktionen.

5. *Gemensamma informationsinsatser på nationell nivå*

Delegationen redovisar i kapitel 3 och i *bilaga 2* en kommunikationsstrategi för att minska de felaktiga utbetalningarna.

Kommunikationsstrategin tar sin utgångspunkt i delegationens analyser av attityder till bidragsbrott samt omfattning av och orsaker till felaktiga utbetalningar.

Delegationen anser att nationella opinionsbildande insatser bör användas som ett viktigt stöd för myndigheters, arbetslöshetskassors och kommuners arbete för att minska felaktiga utbetalningar. En enskild myndighet kan inte på egen hand genomföra de mest effektiva informationsinsatserna. Delegationen gör bedömningen att sådana informationsinsatser bör ske myndighetsgemensamt och att myndigheterna på ett strategiskt plan ska planera och agera tillsammans för att full effekt ska kunna uppnås.

Förvaltningskommittén har utrett i vilken utsträckning myndigheter bedriver och bör bedriva opinionsbildande verksamhet. Kommittén anser att det är mindre lämpligt att en befintlig myndighet ska ha en opinionsbildande verksamhet som en reguljär uppgift. Förvaltningskommittén föreslår i stället att sådana uppgifter ska skötas av en kommitté med tidsbegränsat uppdrag.

Delegationen anser att samordnings- och analysfunktionen uppfyller förutsättningarna för att ta ansvar för de gemensamma informationsinsatserna på nationell nivå eftersom informationsinsatserna ska ske i samverkan. Samordnings- och analysfunktionen bör således, tillsammans med berörda myndigheter, samordna informationsinsatser för att minska felaktiga utbetalningar.

6. *Delta i internationella nätverk om felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen*

Funktionen bör fortsätta arbetet med att "sätta Sverige på kartan" när det gäller åtgärder mot felaktiga utbetalningar vilket inkluderar att delta i internationella erfarenhetsutbyten och att vara pådrivande i arbetet med utökad informationsutbyte över nationsgränserna. Delegationen har arbetat tillsammans med de nordiska grannländerna och tagit fram en rapport om kontrollarbetet i Norden. Detta arbete bör fortsätta under funktionens ledning och ha sin utgångspunkt i den nordiska rapporten. Funktionen bör bland annat verka för att få fram jämförbart underlag om felaktiga utbetalningar, utveckla metoder för att mäta kostnadseffektivitet i

kontrollinsatser samt genomföra riskanalyser i gränssnitten mellan länderna.

Sammanfattningsvis är de uppgifter som samordnings- och analysfunktionen föreslås få, färre och snävare än FUT-delegationens uppdrag. Samtidigt innebär det att det kvarstår en funktion som är pådrivande och samordnande i det fortsatta arbetet med att minska de felaktiga utbetalningarna från välfärdssystemen.

Funktionens placering, organisation och dimensionering

Funktionen bör bestå av representanter från samtliga berörda departement. Arbetet bör ledas av en ordförande. Vidare föreslås att funktionen ska finnas under en begränsad tid på tre år för att därefter omprövas.

Funktionen bör ha ett särskilt kansli som har erforderliga resurser till sitt förfogande och bemannas med minst tre anställda. I funktionens kansli måste olika kompetenser samlas. Funktionen bör bl.a. ha kompetens för informations- och kommunikationsfrågor, statistik och mätmetoder såväl som kunskaper om kontroller.

Delegationen har prövat om den föreslagna funktionen kan inrymmas hos någon av regeringens stabsmyndigheter, utbetalande myndigheter eller tillsynsmyndigheter eller i en funktion nära regeringen.

Stabsmyndigheterna

Statskontoret arbetar på uppdrag av regeringen med utvärderingar och uppföljningar av statlig och statligt finansierad verksamhet. Statskontoret ska analysera och granska den offentliga förvaltningens funktionssätt, redovisa effekter av statliga åtgärder samt ge underlag för omprövning och effektivisering. Inom området felaktiga utbetalningar har Statskontoret på regeringens uppdrag utvärderat informationsutbytet mellan arbetslöshetskassorna, dåvarande Arbetsmarknadsverket, CSN och Försäkringskassan.¹ Vidare har Statskontoret utvärderat effektiviteten vid återkravshanteringen

¹ Informationsutbyte kräver bra förutsättningar, Statskontoret, 2006:7.

hos Försäkringskassan och Centrala Studiestödsnämnden.² Statskontoret har även två uppdrag som avser uppföljning av Försäkringskassans respektive Arbetsförmedlingens kontrollarbete med att förhindra felaktiga utbetalningar.

ESV ansvarar för ekonomisk styrning av statlig verksamhet. ESV ska bistå regeringen med det underlag regeringen behöver för att säkerställa att statsförvaltningen är effektiv och att den interna styrningen och kontrollen är betryggande. Inom området felaktiga utbetalningar har ESV, på delegationens uppdrag, varit projektledare för en systemövergripande riskanalys över gränssnitten mellan myndigheter och organisationer samt genomfört en studie av regeringens styrning³. ESV ansvarar för metodutveckling, riktlinjer, utbildning och rådgivning inom bl.a. områdena intern styrning och kontroll samt internrevision. I avsnitten 3.3 och 3.5 lämnar delegationen förslag om ESV:s roll i den framtida riskhanteringen respektive kontrollen avseende felaktiga utbetalningar.

Verva har till uppgift att bistå regeringen med det underlag regeringen behöver för att utveckla en effektiv och ändamålsenlig statsförvaltning. Verva ska bl.a. samordna myndigheternas IT-arbete. Verva ska skapa förutsättningar för samverkan mellan statliga myndigheter, mellan stat och kommun och mellan statliga myndigheter och näringsliv. Verva har inte deltagit i delegationens arbete och har inga uppdrag inom området felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen.

Sammantaget anser delegationen att funktionen inte kan placeras på någon av stabsmyndigheterna på detta stadium. Nya överväganden om en sådan placering bör ske då arbetet har fått en fastare form.

Utbetalande myndigheter samt tillsynsmyndigheter

Delegationen gör bedömningen att det inte är lämpligt att placera samordnings- och utredningsfunktionen på någon av de utbetalande myndigheterna. Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen, CSN eller Migrationsverket kan inte ta ett helhetsansvar och vara pådrivande inom alla välfärdssystem. Motsvarande resonemang

² Återkrav vid felaktiga utbetalningar – Försäkringskassans och CSN:s hantering av återkravsfordringar, Statskontoret, 2008:12.

³ Kloka avvägningar? ESV, 2007:19.

gäller för Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen och även för den tilltänkta inspektionen för socialförsäkringen.

Funktion nära Regeringskansliet

En samordnings- och utredningsfunktion som ska vara pådrivande, analyserande, ha ett övergripande informationsansvar och vara förslagsställare bör, enligt delegationens mening, ligga så nära Regeringskansliet som möjligt. Den ska vara flexibel vad gäller uppdrag och kunna minska eller öka i omfattning efter omständigheterna. Den bör också utvärderas efter den föreslagna perioden på tre år. Detta innebär att det inte är lämpligt att bilda en permanent enhet.

Delegationen har övervägt formerna kommitté, råd och beredning.

Kommittéformen användes för FUT-delegationen och skulle kunna användas igen. Det som främst talar emot kommittéformen är att funktionen behöver ligga närmare Regeringskansliet för att arbetet ska få större genomslag.

Det finns flera råd knutna till Regeringskansliet i olika frågor. Exempelvis Sociala rådet och Rådet för minskat statligt företagsägande. Ekonomiska rådet upphörde 31 oktober 2007 efter att ha funnits i 20 år. Gemensamt för råden är just den rådgivande funktionen. Råden ska ofta bidra med kunskaper från forskningen på området. Till skillnad från kommittéer är råden inte utredande och inte heller förslagsställare. Informationsinsatser kan inte hanteras av ett råd.

När det gäller beredningsformen finns det för närvarande en beredning i Regeringskansliet och det är försvarsberedningen. I februari 2008 lämnade klimatberedningen sitt betänkande efter att ha suttit i knappt ett år. Vare sig försvarsberedningen eller klimatberedningen har haft uppgifter som är jämförbara med den funktion som delegationen föreslår. Närmare till hands att jämföra med är i stället den ekobrottsberedning som regeringen inrättade i december 1994 och som slutförde sitt arbete 1998. Regeringens ekobrottsberedning utgjordes av ett kansli med en ordförande (justitieutskottets ordförande) samt en interdepartemental referensgrupp. Beredningen hade i uppgift att biträda justitieministern med samordning av regeringens åtgärder mot den ekonomiska brottsligheten. Då Ekobrottsberedningens arbete avslutades om-

bildades verksamheten genom att uppdrag lades ut på myndigheter och funktioner på regeringskanslinivå fördes till ansvariga enheter.

En jämförelse kan även göras med den nyligen inrättade samordningsfunktionen för ANT-frågor (alkohol, narkotika, dopning och tobak) som syftar till att få en långsiktig och effektiv organisation av arbetet inom dessa områden. Samordningsfunktionen består dels av ett råd som ska fungera som rådgivare till regeringen, dels av ett ANT-sekretariat som ska; verka för samordning av politiken, sammanställa behovsanalyser, underlag och förslag till prioriteringar samt ansvara för uppföljning och utvärdering av nationella handlingsplaner inom området. Vidare inrättas en interdepartemental arbetsgrupp (SAMANT) som ska utgöra ett forum för att utbyta erfarenheter och information samt för att utveckla samarbetet mellan olika politikområden.

Delegationens bedömning är att samordnings- och analysfunktion skulle kunna utformas på ett liknande sätt som samordningsfunktionen för ANT-frågor och ha formen av en beredning.

Beredningen bör ha en självständig ställning i Regeringskansliet och således inte vara en del av linjeorganisationen. Däremot bör det vara aktuellt att funktionen deltar i beredningen av frågor som har nära koppling till området felaktiga utbetalningar. Då politisk enighet kring åtgärder mot felaktiga utbetalningar och inte minst kring informationsinsatser är eftersträvansvärt, bör beredningen ha en parlamentarisk förankring. Ett sätt är att inrätta en parlamentarisk referensgrupp. Man kan även överväga att ordföranden kommer från riksdagen. Självfallet ska beredningen ha en referensgrupp med berörda myndigheter och organisationer.

Delegationens förslag

Delegationen föreslår att en beredning för analys och samordning av arbetet mot felaktiga utbetalningar inrättas i Regeringskansliet. Den bör bestå av representanter från samtliga berörda departement. Arbetet bör ledas av en ordförande. Vidare föreslås att funktionen ska finnas under en begränsad tid på tre år för att därefter omprövas.

Beredningen bör ha ett särskilt kansli som har erforderliga resurser till sitt förfogande.

Beredningens arbetsuppgifter kan sammanfattas i följande sex punkter.

- samordna metodutveckling och systemövergripande informationsinsamling av statistik och indikatorer samt kontrollarbete m.m.,
- sammanställa och analysera omfattning av och orsaker till felaktiga utbetalningar sammantaget för samtliga välfärdssystem,
- vara pådrivande avseende genomförande av åtgärder mot felaktiga utbetalningar,
- ha en rådgivande del i reformer som rör välfärdssystem utifrån perspektivet förhindra felaktiga utbetalningar,
- svara för gemensamma informationsinsatser på nationell nivå, och
- delta i internationella nätverk om felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen.

6.2 Uppföljning och utvärdering

Delegationens förslag: Arbetet mot felaktiga utbetalningar utvärderas under 2011 av Statskontoret.

Den föreslagna beredningen avses vara temporär. Efter tre år bör arbetet utvärderas och beslut tas om fortsatt inriktning och placering. Det innebär att det finns en kontrolltidpunkt där ställning kan tas till beredningens arbete och övrigt arbete inom området. Beslut om utvärdering av beredningen bör tas i förväg för att underlätta utvärderingen. Statskontoret bör ges i uppdrag att genomföra utvärderingen.

7 Konsekvensanalys

Enligt 14–16 §§ kommittéförordningen (1998:1474) ska, om förslagen i betänkandet påverkar kostnader eller intäkter för staten, kommuner, landsting, företag eller enskilda, beräkning av dessa konsekvenser redovisas i betänkandet. Konsekvenser ska även redovisas för den kommunala självstyrelsen, brottsligheten, sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, små företag, jämställdhet mellan kvinnor och män, möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen samt för den personliga integriteten.

Delegationen bedömer att förslagen i föreliggande betänkande inte får några konsekvenser för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, jämställdheten mellan kvinnor och män samt för de integrationspolitiska målen.

Delegationen bedömer även att de åtgärder som föreslås vidtas inom myndigheter, arbetslöshetskassor och kommuner bör rymmas inom deras ordinarie arbetsuppgifter och inte kräva något tillskott i form av ytterligare personal.

Ekonomiska konsekvenser

Delegationen gör bedömningen att de förslag som presenteras i betänkandet med undantag av nedanstående bör kunna inrymmas i myndigheternas, kommunernas och arbetslöshetskassornas förvaltningsanslag/statsbidrag.

Konsekvenser för Åklagarmyndigheten

Det är viktigt att hela kedjan från den enskildes begäran om ersättning via myndighetens handläggning och kontroll till insatser från polis och åklagare fungerar.

Bidragsbrottslagen och lagen om underrättelseskyldighet tillsammans med fler och effektivare kontroller och en ökad samverkan mot brott kommer enligt delegationens bedömning att leda till ett ökat antal brottsanmälningar de närmaste åren. Åklagarmyndigheten har inte möjlighet att inom sin anslagsram finansiera nya arbetsuppgifter, nya samverkansformer och nya konstruktioner i t.ex. datasystemen, utan sådana måste vara finansierade fullt ut. De ekonomiska konsekvenserna för Åklagarmyndigheten av de förslag och bedömningar som görs i betänkandet är svårbedömda. Det har inte varit möjligt att inom ramen för delegationens arbete närmare analysera dessa.

Ett utvecklat IT-baserat handläggarsstöd

Delegationens bedömning är att myndigheter, arbetslöshetskassor och kommuner bör vidareutveckla de IT-baserade handläggarsstöden med bland annat fler inbyggda kontroller. Ett utvecklat IT-stöd kommer att innebära dels en resurssnålare och snabbare handläggning, dels en minskad risk för felaktiga utbetalningar. Myndigheterna, kommunerna och arbetslöshetskassorna torde dock vara i behov av extra resurser för att kunna genomföra denna förändring i snabb takt. Delegationen har inte haft möjlighet att uppskatta denna kostnad men anser att den bör kunna finansieras genom en omfördelning från beräknade besparingar på respektive transfereringsanslag till tillfälligt resurstillskott på förvaltningsanslag respektive statsbidrag till arbetslöshetskassorna för administrativa kostnader. För kommunernas del bör finansieringsprincipen tillämpas.

Månadsvisa uppgifter om löner på individnivå

Delegationens förslag om införande av månadsuppgifter om lön på individnivå som kompletteras med uppgifter om arbetstid och frånvarotid belastar kostnadsmässigt i huvudsak Skatteverket. Direktåtkomsten för utbetalande myndigheterna, arbetslöshetskassorna och kommunerna kräver eventuellt mindre anpassningar eller utvecklingar av de IT-baserade handläggarsstöden hos respektive organisation. Delegationen anser att dessa kostnader ryms inom

förvaltningsanslagen för myndigheter och kommuner och statsbidraget till arbetslöshetskassorna.

Det åligger Skatteverket att i övrigt redovisa de ekonomiska konsekvenserna för detta förslag.

En beredning för analys och samordning

En tidsbegränsad beredning mot felaktiga utbetalningar med en samordnings- och analysfunktion inrättas i Regeringskansliet. Beredningens uppdrag ska sträcka sig från den 1 september 2008 till den 30 juni 2011. Beredningens kostnader bedöms uppgå till 4 500 000 kronor årligen, inklusive kostnader för externa uppdrag. Till detta kommer kostnader för informationsinsatser, som beräknas uppgå till cirka 20 miljoner kronor årligen. Kostnaderna för beredningen bör finansieras inom Regeringskansliets anslag.

8 Författningskommentar

8.1 Förslaget till lag om ändring i bidragsbrottslagen (2007:612)

1 §

Ett nytt andra stycke har lagts till. Motiveringen finns i avsnitt 5.5.4.

Bestämmelsen innebär att lagen även omfattar sådana bidrag och ersättningar till arbetsgivare som utgör ekonomiskt stöd för anställning av en enskild person och som Arbetsförmedlingen beslutar om samt ekonomiskt stöd till vårdgivare som utgör ersättning för tandvård och som Försäkringskassan beslutar om. Med ekonomiskt stöd avses såväl bidrag som skattekrediteringar. Stödet till arbetsgivare ska syfta till att hjälpa personer med funktionshinder, de som har svårt att få ett reguljärt arbete och de som har varit arbetslösa eller sjukskrivna under lång tid, att få ett arbete. Stödet till vårdgivare ska avse statligt tandvårdsstöd som ges som ersättning för utförd tandvård på patient. Sådana bidrag och ersättningar som har andra syften faller utanför regleringen. Detta uttrycks genom att det i lagtexten har angetts att stödet ska avse enskild person. Genom formuleringen utesluts sådana stöd som motiveras av exempelvis näringspolitiska skäl.

2 §

Paragrafens lydelse har ändrats. Motiveringen finns i avsnitt 5.5.4.

Den nya lydelsen innebär att även bidrag och ersättningar som ges till arbetsgivare eller vårdgivare enligt 1 § första stycket omfattas av bestämmelsen.

8.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (2008:206) om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen

1 §

Ett nytt andra stycke har lagts till. Motiveringen finns i avsnitt 5.5.4.

Bestämmelsen innebär att lagen även omfattar sådana bidrag och ersättningar till arbetsgivare som utgör ekonomiskt stöd för anställning av en enskild person och som Arbetsförmedlingen beslutar om. Med ekonomiskt stöd avses såväl bidrag som skatte-krediteringar. Stödet ska syfta till att hjälpa personer med funktionshinder, de som har svårt att få ett reguljärt arbete och de som har varit arbetslösa eller sjukskrivna under lång tid, att få ett arbete. Sådana bidrag och ersättningar som har andra syften faller utanför regleringen. Detta uttrycks genom att det i lagtexten har angetts att stödet ska avse enskild person. Genom formuleringen utesluts sådana stöd som motiveras av exempelvis näringspolitiska skäl.

2 §

Tillägget i paragrafen motiveras i avsnitt 5.4.

Bestämmelsen innebär att underrättelseskyldigheten vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen utvidgas till att omfatta kommunernas socialnämnder. Med en kommuns socialnämnd avses den eller de nämnder som fullgör kommunens uppgifter inom socialtjänsten.

3 §

Paragrafens lydelse har ändrats. Motiveringen finns i avsnitt 5.5.4.

Den nya lydelsen innebär att underrättelse ska lämnas även avseende bidrag och ersättningar som betalas ut till arbetsgivare enligt 1 § första stycket.

Bilagor

Kommittédirektiv



Delegation för åtgärder mot felaktiga utbetalningar från trygghetssystemen

Dir.
2005:52

Beslut vid regeringssammanträde den 12 maj 2005

Sammanfattning av uppdraget

En delegation tillkallas med uppdrag att utgöra ett samverkansorgan för åtgärder mot felaktiga utbetalningar från de offentliga försäkrings- och bidragssystemen. Delegationen skall lämna förslag till enhetliga metoder för att på en övergripande nivå mäta omfattningen av oegentligheter över tid samt lämpliga mål och resultatindikatorer för arbetet med att minska sådana företeelser. Delegationen skall vidare främja samverkan mellan berörda aktörer för att förhindra olika former av oegentligheter, liksom verka för att regler som inbjuder eller kan ge upphov till sådana företeelser ändras.

Delegationen skall löpande redovisa sin verksamhet och lämna en slutlig redovisning senast den 1 juli 2008.

Bakgrund

Felaktiga utbetalningar av bidrag och ersättningar

Felaktiga utbetalningar från trygghetssystemen skadar systemens legitimitet och försämrar förutsättningarna för den framtida välfärden. De statliga utgifterna utgörs till närmare 75 procent (ca 700 miljarder kronor) av olika former av ersättningar och bidrag. Avsevärda belopp kan således gå förlorade redan vid oegentligheter av ringa omfattning.

Felaktiga utbetalningar kan uppkomma till följd av medvetet fusk, men kan också bero på att mottagaren har varit oaktsam och inte uppmärksammat sin skyldighet att anmäla ändrade förhållan-

den till den utbetalande myndigheten eller att regelsystemet har tolkats fel. Detta kan även ske utan att mottagaren har varit oaktsam, t.ex. genom brister i myndigheternas ärendehantering.

Det finns indikationer på att fusk omfattar stora belopp (se t.ex. Försäkringskassans rapport om fusk med aktivitetsstöd 2005-01-26 och Riksförsäkringsverkets rapporter om fusk med tandvårdsförsäkring 2004-12-06, tillfällig föräldrapenning 2004-10-26, sjukpenning 2004-06-21 och tillfällig föräldrapenning 2003-02-13).

Det är därför motiverat att förstärka insatserna mot olika former av oegentligheter och att vidta åtgärder som säkerställer att ersättningar och bidrag bara betalas ut i avsedda fall.

Regeringens åtgärdsprogram i 2005 års ekonomiska vårproposition

Regeringen har intensifierat arbetet mot olika former av oegentligheter. Tidigare insatser har främst varit inriktade på att värna det allmännas inkomster. Det finns dock ingen anledning att hantera utgifterna annorlunda i detta avseende. Regeringen vidtar därför åtgärder för att på olika sätt förstärka arbetet mot oegentligheter på utgiftssidan. Följande åtgärdsprogram har presenterats i 2005 års ekonomiska vårproposition.

- *Utökat informationsutbyte.* År 2002 skapades möjligheter för ett informationsutbyte mellan Försäkringskassan, arbetslöshetskassorna och Centrala studiestödsnämnden. Regeringen vill nu utvidga det till fler myndigheter och tillsätter inom kort en utredning.
- *Uppdrag till Statskontoret.* Statskontoret får i uppdrag att utvärdera det existerande informationsutbytet och lämna förslag på förbättringar.
- *Reformering av den straffrättsliga regleringen av fusk inom trygghetsystemen.* Regeringen tillkallar en särskild utredare för att överväga särskilda brottsbestämmelser för fusk inom trygghetsystemen. Utredaren skall särskilt undersöka behovet av att utvidga det straffbara området genom en kriminalisering av grov oaktsamhet.
- *Bestämmelserna för återkrav ses över.* Regeringen vill att reglerna om återbetalningsskyldighet då någon på felaktiga grunder fått en ersättning eller ett bidrag skall stramas upp. En arbetsgrupp i Regeringskansliet ser över dessa frågor.

- *Behovet av ökad tillsyn prioriteras.* Socialförsäkringarna omfattar ca 400 miljarder kronor årligen, vilket motsvarar en sjättedel av BNP. Administrationen medför en stor mängd utbetalningsbeslut och utbetalningar. Det finns därför anledning att ytterligare prioritera tillsynen.
- *Åtgärder inom den ekonomiska styrningen.* Regeringen avser att stärka myndigheternas incitament att förebygga och upptäcka fusk och felaktigheter. Det mest kostnadseffektiva är i många fall att genomföra nödvändiga kontroller redan innan beslut fattas om utbetalning. Även den fortlöpande kontrollen bör stärkas, t.ex. på arbetsplatser där svartarbete misstänks förekomma. Det är bl.a. viktigt att arbetsförmedlingen säkerställer att de arbetslösa verkligen står till arbetsmarknadens förfogande och att insatserna anpassas för att stödja detta. Regeringen har därför initierat en översyn av relevanta styrdokument.
- *En delegation mot förmånsfusk inrättas.* En delegation inrättas för att följa myndigheternas insatser, främja samverkan, sprida goda erfarenheter, utarbeta mätmetoder och föreslå mål för arbetet med att minska förekomsten av fusk och felaktigheter.

Regeringen beslutar denna dag om fyra av dessa punkter: uppdraget till Statskontoret; kommittédirektivet Straffrättsliga åtgärder mot oegentligheter rörande ersättningar och bidrag; en översyn av bestämmelserna för återkrav; samt föreliggande kommittédirektiv om en delegation för åtgärder mot felaktiga utbetalningar från de offentliga försäkrings- och bidragssystemen.

Behovet av en delegation

Regeringen anser att insatserna för att minska förekomsten av oegentligheter inom de olika verksamhetsområdena bör samordnas och följas upp på en övergripande nivå. I detta sammanhang bör det övervägas om det finns möjlighet att införa enhetliga metoder för att på övergripande nivå över tiden mäta förekomsten av oegentligheter inom och mellan de författningsreglerade försäkrings- och bidragssystemen. Att införa sådana metoder skulle göra det möjligt att kartlägga problemens omfattning och identifiera särskilda problemområden så att relevanta mål kan fastställas för arbetet med att åtgärda bristerna. Sedan år 2002 har ett elektroniskt informationsutbyte mellan Försäkringskassan, Centrala studiestöds-

nämnden och arbetslöshetskassorna, innefattande utbyte av uppgifter som är nödvändiga för ett korrekt beslutsfattande, varit i bruk. För det fall att detta elektroniska informationsutbyte utvidgas till fler myndigheter är det av vikt att implementeringen kan underlättas genom en samordning av åtgärderna.

En viktig punkt i regeringens åtgärdsprogram är därför inrättandet av en särskild delegation för samverkan i dessa frågor under Regeringskansliet (Finansdepartementet) med representanter från berörda myndigheter.

De samlade insatserna kommer att beröra stora delar av statsförvaltningen. De myndigheter vars verksamhet i första hand påverkas är Arbetsmarknadsstyrelsen, Centrala studiestödsnämnden, Försäkringskassan, Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen, länsstyrelserna, Migrationsverket och de rättsvårdande myndigheterna. Även den kommunala socialtjänsten berörs.

Delegationens funktion och sammansättning

Delegationen skall vara ett forum för samverkan, information och erfarenhetsutbyte. I dess arbetsuppgifter bör ingå att främja samverkan av berörda aktörers insatser för att förhindra olika former av oegentligheter, liksom att verka för att regler som inbjuder eller kan ge upphov till sådana företeelser ändras. Eftersom ansvaret för arbetet med att minska förekomsten av oegentligheter inom trygghetssystemen är fördelat på flera olika aktörer kommer delegationen att fylla en viktig funktion i dessa avseenden.

Delegationen bör bestå av representanter från rättsväsendet och de myndigheter som administrerar och kontrollerar utbetalningar från trygghetssystemen eller har tillgång till information av betydelse för beslut i sådana ärenden. Med tanke på delegationens uppgifter bör det även finnas representanter som har betydande erfarenhet av eller ansvar för att minska förekomsten av fusk och felaktigheter. Det innebär att representanter från Arbetsmarknadsstyrelsen, Brottsförebyggande rådet, Centrala studiestödsnämnden, Ekobrottsmyndigheten, Ekonomistyrningsverket, Försäkringskassan, Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen, länsstyrelserna, Migrationsverket, Rikspolisstyrelsen, Regeringskansliet, Skatteverket och Åklagarmyndigheten bör ingå i delegationen. Därutöver bör även Statskontoret, Socialstyrelsen, Arbetslöshetskassornas

samorganisation och förbundet Sveriges Kommuner och Landsting vara representerade. Även andra instanser kan komma att knytas till delegationen, t.ex. företrädare för arbetsmarknadens parter.

Uppdraget

Delegationens huvuduppgift skall vara att fungera som ett forum för samverkan, informations- och erfarenhetsutbyte. Inom ramen för detta skall delegationen förebygga och förhindra olika former av oegentligheter som kan förekomma inom och i samverkan mellan systemen genom att

- lämna förslag till möjliga metoder för att på en övergripande nivå mäta omfattningen av oegentligheter och felaktigheter över tid samt förslag till lämpliga mål och resultatindikatorer för arbetet med att minska sådana företeelser,
- beskriva omfattningen av och orsakerna till de oegentligheter som förekommer,
- i samverkan med berörda myndigheter lämna förslag till hur ärendehantering, utbetalningssystem, myndighetsinterna kontrollsystem och informationen till enskilda kan utvecklas så att riskerna för felaktigheter minimeras,
- i samverkan med berörda myndigheter underlätta implementeringen av nya informationsutbyten för att minska förekomsten av oegentligheter,
- följa upp och redovisa hur berörda myndigheter utvecklar sina insatser inom området,
- lämna förslag till förändringar i regelverk och förhållanden avseende trygghetssystemen som kan minska förekomsten av oegentligheter och felaktigheter, samt
- lämna synpunkter på förslag till nya bestämmelser för trygghetssystemen i syfte att minska förekomsten av oegentligheter och felaktigheter.

Delegationen får vid behov även vidta andra åtgärder, t.ex. att

- sammanställa nationella och internationella kunskaper och goda erfarenheter om hur oegentligheter och felaktigheter kan förebyggas och bekämpas,
- sammanställa en sektorsövergripande beskrivning av effektiva arbetsmetoder för att minska förekomsten av oegentligheter

- och felaktigheter som kan användas av utbetalande myndigheter, och
- samordna eventuella gemensamma informationsinsatser för opinionsbildning mot oegentligheter inom trygghetssystemen.

Delegationen skall inte ha något eget operativt ansvar för regelgivning, regeltillämpning, kontroller, sanktioner eller liknande inom de olika sektorerna. Detta ansvar kvarstår hos berörda myndigheter.

Delegationen skall samråda med utredningen om straffrättsliga åtgärder mot oegentligheter rörande ersättningar och bidrag (dir. 2005:51). Det står delegationen fritt att vid behov inrätta referensgrupper för att få ytterligare perspektiv belysta, t.ex. med företrädare för arbetsmarknadens parter.

Ytterligare en utgångspunkt för delegationens arbete är att dess mandat och roll inte skall permanentas. Delegationen har därför också i uppdrag att lämna förslag till hur arbetet kan föras vidare i ett längre perspektiv.

Kommittéförordningen (1998:1474) skall tillämpas i delegationens arbete, t.ex. när det gäller eventuella förslags betydelse för jämställdheten mellan kvinnor och män.

Redovisning

Delegationen skall löpande och vid behov, dock minst en gång per år, redovisa en sammanställning av delegationens verksamhet och förslag till Regeringskansliet (Finansdepartementet). Delegationen skall därvid ta hänsyn till budgetprocessens olika moment och förläggning i tiden.

Delegationens första redovisning skall lämnas senast den 15 november 2005. Därvid skall möjligheterna att införa enhetliga mätmetoder samt lämpliga mål och resultatindikatorer för området tillmätas särskild betydelse.

Delegationen skall senast den 1 juli 2008 lämna en slutlig redovisning av sin verksamhet, inklusive hur den framtida samverkan inom området bör bedrivas.

(Finansdepartementet)

Kommunikationsstrategi för att minska felaktiga utbetalningar

Bidragsbrott och felaktiga utbetalningar är en samhällsfråga som blivit aktuell först under början av 2000-talet. Det har diskuterats om fenomenet finns, hur stort det är och varför det existerar. Frågorna har varit många då området är outforskat. Sedan Delegationen mot felaktiga utbetalningar tillsattes 2005 har kunskapen om området ökat. Utifrån den kunskap som framkommit, såväl inom ramen för delegationens arbete som insatser initierade av regering och myndigheter, presenterar delegationen ett antal förslag till åtgärder.

Ett av dessa förslag är att använda kommunikation som medel för att minska felaktiga utbetalningar, vilket närmare preciseras i denna kommunikationsstrategi. Bakgrunden till strategin finns presenterad som en nulägesanalys. Informationsinsatserna kan bidra till att öka kunskap om bidragsbrott och effekterna därutav, förändra attityder och förbättra informationen och servicen till ersättningstagare.

Informationsinsatser för att bidra till att minska felaktiga utbetalningar är delvis obruten mark. Men det finns både nationella och internationella exempel som visar på att det är möjligt att nå lyckade resultat och måluppfyllelse med informationsinsatser om strategin är långsiktig och vald med utgångspunkt från de attityder och förhållanden som råder. I de undersökningar som delegationen genomfört framgår det att det finns ett starkt stöd, främst bland allmänheten men även hos handläggare, att använda information som ett medel för att komma till rätta med bidragsbrott och fel. Ökad information om hur bidragsbrott påverkar välfärden är den åtgärd som har störst stöd bland medborgarna. Närmare 90 procent av befolkningen anser att ökad information skulle vara en ganska eller mycket bra åtgärd. Vid flera kartläggningar som delegationen

genomfört har framgått att oavsiktliga fel skulle i mycket högre grad kunna undvikas genom förbättrad information.

Det är viktigt att poängtera att kommunikation inte som ensam åtgärd kan minska de felaktiga utbetalningarna. Kommunikation ska ingå som en del i en bred satsning som också innefattar andra åtgärder, till exempel ökade kontroller och ändrad lagstiftning.

Tillsammans syftar dessa insatser till att minska brott och fel inom välfärdssystemen. Kommunikation kan i samspel med andra åtgärder bidra till att nå detta mål, samt ytterligare förstärka effekten.

Övergripande mål

Övergripande mål är att informationsinsatser ska bidra till att minska avsiktliga och oavsiktliga felaktiga utbetalningar. Informationsinsatserna ska även bidra till att minska svartarbete.

Felaktiga utbetalningar består av såväl avsiktliga som oavsiktliga fel. Delegationen bedömer att av samtliga felaktiga utbetalningar beror hälften på oavsiktliga fel som slarv, tidsbrist och misstolkning av reglerna, hälften på avsiktliga fel. Informationsinsatser är ett verktyg som kan användas för att minska förekomsten av både avsiktliga och oavsiktliga fel. Övergripande mål är därför att informationsinsatserna ska bidra till att minska felaktiga utbetalningar.

Det finns tydliga kopplingar mellan bidragsbrott och svartarbete. Den som arbetar svart använder i många fall välfärdssystemen som en "vit fasad". Förenklad information om regelverk är av samma vikt. Även attityder, mål, målgrupper, medel och strategi för informationsinsatser är i många fall gemensamma för de bidragsutbetalande myndigheterna och Skatteverket. Därför föreslår delegationen att informationsinsatserna sker i *samsyn och ett gemensamt arbete för att minska både felaktiga utbetalningar och svartarbete*.

Kommunikationsmål

Mål för informationsinsatserna är:

- Acceptansen för bidragsbrott och svartarbete ska minska,
- öka kunskapen om vad som är bidragsbrott,
- öka kunskapen om omfattningen av felaktiga utbetalningar,
- öka kunskapen om ersättningssystemen,
- öka förtroendet för myndigheter och välfärdssystemen.

Kommunikationsmålen ska bidra till att nå det övergripande målet att minska felaktiga utbetalningar. Målen ska bidra till att öka kunskapen, påverka attityder och förändra beteenden.

Kunskap

Oavsiktliga fel uppstår ofta när den sökande fått felaktig information eller missförstått reglerna av olika anledningar. Att öka kunskapen om systemen, men även alla typer av förenklingar och översyn av information, leder till färre felaktigheter. Allmänhet och handläggare upplever att omfattningen av bidragsbrott är stor. I själva verket är den begränsad. Om denna norm står oemotsagd leder det till att allt fler kan börja begå bidragsbrott. Även här behöver kunskapsnivån höjas.

Attityder

Kunskap om vilka attityder till bidragsbrott och trender som råder i samhället är en förutsättning för att kunna sätta in rätt åtgärder. Delegationen har i en tidigare rapport¹ visat att det idag finns en rad attityder som påverkar förekomsten av bidrags- och skattebrott såväl negativt som positivt.

På plussidan

De allra flesta vill göra rätt och är välvilligt inställda till välfärdssystemen.

¹ Vem fuskar och varför? Om attityder till bidragsfusk i Sverige. Rapport 7, Delegationen mot felaktiga utbetalningar.

En övervägande majoritet av allmänheten är emot bidragsbrott. Det finns ett stort stöd för åtgärder som förhindrar bidragsbrott. Många åtgärder för att minska felaktiga utbetalningar ses som förbättringar, förenklingar och utökad service för allmänheten, till exempel samkörning av register, förifyllda uppgifter på blanketter.

Värderingar går att påverka, om det sker under lång tid och utifrån hur omvärlden ser ut.

Dessa delar ska förstärkas.

På minussidan

Det är en skillnad mellan de moraliska och beskrivande normer som råder, dvs. man säger en sak men gör en annan. Nästan samtliga av de tillfrågade säger att de är emot bidragsbrott. Däremot visar undersökningarna att var fjärde person trots detta har en acceptans för bidragsbrott.

Det går inte att göra en entydig segmentering av målgrupper eftersom hög acceptans för bidragsbrott finns i alla kategorier oavsett ålder, kön, bostadsort, utbildningsnivå m.m. Detta medför att det krävs ett brett angreppssätt och stora resurser.

Förtroendet för många myndigheter är lågt. Ett lågt förtroende påverkar allmänhetens vilja att göra rätt i negativ riktning. Bemötande och service är avgörande för förtroendet.

Att ”tänja på gränserna” för hur välfärdssystemen får användas ses inte som något fel.

Dessa delar ska förbättras.

Beteende

Enligt beteendevetenskaplig forskning är det mänskliga beteendet sådant att i en grupp finns det alltid de som agerar i strid mot regler och förordningar (agerar svart) och en grupp som agerar i enlighet med regler (agerar vitt). Resten av gruppens medlemmar befinner sig någonstans mittemellan i olika grader av gråzoner. De kommunikationsinsatser som fått bäst genomslag är de där strategin har varit att skilja på grupperna som agerar svart eller vitt och rikta insatserna därefter.

I de attitydundersökningar delegationen genomfört har det inte varit möjligt att göra en bedömning av hur många som begår

bidragsbrott. Däremot går det att få fram hur många som har en acceptans för bidragsbrott. Den som har en hög acceptans för en typ av företeelse har också större benägenhet att agera i enlighet med denna. I undersökningen framkom tre grupper som fördelat på befolkningen ser ut på följande sätt:

- 54 procent har en klart avståndstagande attityd till bidragsbrott.
- 22 procent är negativa till bidragsbrott, men inte lika tydligt som i grupp 1.
- 23 procent har en tillåtande attityd till olika former av bidragsbrott.

Mål

Utifrån denna kunskap är målen för kommunikationsstrategin följande:

Acceptansen för bidragsbrott och svartarbete ska minska

Acceptansen för bidragsbrott ska halveras fram till 2011. Delegationens undersökningar visar att var fjärde person har en acceptans för bidragsbrott. Primär målgrupp för informationsinsatserna är förmånstagare och andra med viss eller hög acceptans för bidragsbrott, sekundärt att stärka dem som har låg acceptans för bidragsbrott.

Enligt en rapport från Skatteverket anser 14 procent av medborgarna att svartjobb är okej.² Siffran för yngre (18–34 år) är 19 procent. Primär målgrupp är därför ungdomar och unga vuxna. Målet är att minska antalet medborgare, oavsett ålder, som anser att svartjobb är acceptabelt med hälften fram till 2011.

Öka kunskapen om vad som är bidragsbrott

Andelen som anser att det är ok att ta ut en extra sjukdag fast man inte är sjuk eller att ta ut tillfällig föräldrapenning när barnen är friska, ska minska från var tredje person till var fjärde person fram till 2011.

Öka kunskapen om omfattningen

Allmänhetens upplevelse av omfattningen av felaktiga utbetalningar och svartarbete ska överensstämma med den faktiska omfattningen.

² Medborgarnas synpunkter på skattesystemet, skattefusk och Skatteverkets kontroll, Skatteverket, rapport 2007:3.

Nästan ingen av allmänheten och handläggarna ska anse att bidragsbrott är mycket omfattande. Detta mål ska uppnås 2011.

Öka kunskapen om ersättningsystemen

En stor andel oavsiktliga fel beror på otillräcklig information, krångliga blanketter och okunskap om till exempel skyldigheten att anmäla ändrade förhållanden. Andelen oavsiktliga fel från sökanden ska minska till en femtedel av det totala antalet felaktiga utbetalningar fram till 2011 mot motsvarande en tredjedel år 2007.

Öka förtroendet

Förtroendet för välfärdssystemen och myndigheterna ska öka.

Målgrupper

Målgrupper är

- personer med hög eller viss acceptans för bidragsbrott,
- förmånstagare,
- personal vid bidragsutbetalande myndigheter,
- ungdomar i åldern 15–20 år.

Informationsinsatser riktade till minoriteter och övriga målgrupper bör övervägas.

Attitydundersökningar som delegationen genomfört visar att en entydig segmentering av dem som har hög respektive viss acceptans för bidragsbrott inte går att göra. Därför krävs en bred och generell satsning gentemot målgruppen. I det fortsatta arbetet bör man överväga att följa upp de attitydundersökningar som är gjorda för att se om det är möjligt att tydligare identifiera målgrupper.

Undersökningarna visar även att ungdomar har en mer accepterande inställning till bidragsbrott och svartarbete än övriga åldersgrupper. Denna målgrupp är viktig att nå med tanke på att de efter utträdet ur grund- och gymnasieskola kan komma i kontakt med välfärdssystemen. Insatserna bör inriktas mot ungdomar i åldern 15–20 år. Man bör även överväga informationsinsatser riktade till minoriteter.

Viktiga målgrupper för att undvika oavsiktliga fel är ersättningsstagare inom system där fel lätt uppstår och personal vid myndigheter, arbetslöshetskassor och kommuner.

Målgrupperna blir därför följande:

1. Förmånstagare och andra med hög och viss acceptans för bidragsbrott och svartarbete.
2. Ungdom och skolor/lärare.
3. Personal vid myndigheter, arbetslöshetskassor och kommuner.
4. Övriga som har hög och viss acceptans för bidragsbrott och svartarbete.
5. Samtliga som inte accepterar bidragsbrott och svartarbete.

Målgrupperna indelas utifrån acceptansen för bidragsbrott och svartarbete och om man är förmånstagare eller inte. För att avgränsa målgrupperna är informationsinsatserna initialt riktade till privatpersoner. Först i ett senare skede kan det finnas skäl att vända sig till juridiska personer eller företag.

Påverkansstrategi

Strategin utgår från de målgrupper som beskrivits tidigare. Vilken grad av acceptans samt kunskap personen i fråga har, är avgörande för vilken åtgärd och strategi som bör tillämpas för att få effekt. Åtgärder och kommunikation måste anpassas till vilken typ av person vi vänder oss till. En framgångsrik strategi bör därför bygga på följande huvudkomponenter:

| Målgrupp | Medel | Strategi |
|--|-----------------------------|----------------------------|
| Hög acceptans, förmånstagare | Kontroll och straff | Isolera |
| Viss acceptans, förmånstagare | Upptäcktsrisk och attityder | Avskräcka |
| Hög och viss acceptans, ej förmånstagare | Attityder och förtroende | Övertala |
| Ingen acceptans, samtliga | Service och information | Understödja och underlätta |

Budskap

Det övergripande budskapet riktat till målgrupperna är att rätt ersättning ska gå till rätt person. Därtill kan övervägas följande budskap:

- De flesta gör rätt för sig (upplevelsen av omfattningen av felaktiga utbetalningar ska överensstämma med den faktiska).
- Det ska bli rätt från början (kommunicera åtgärder för att förenkla, öka service och myndigheternas eget arbete för att förhindra oavsiktliga fel).
- Brott drabbar någon som behöver ersättningar (påverka acceptansen för bidragsbrott).
- Det är inte acceptabelt att begå bidragsbrott (påverka acceptansen för bidragsbrott).
- Att använda välfärdssystemen på ett sätt som de inte är avsedda för och att tänja på gränserna för vad som är tillåtet är också fel (påverka acceptansen för bidragsbrott).
- Den som begår brott ska straffas (kommunicera åtgärder som kontroll, lagstiftning och straff).

Olika målgrupper innebär olika val av strategier för att få största effekt. Detta innebär att ton och manér kan variera. Genom en repressiv ton kan man uppnå en skrämseffekt samt understödja dem som gör rätt. Risken med detta är att budskapet kan slå fel mot utsatta grupper eller rikta kritik mot de fel och misstag som myndigheterna begår.

Lämpligt är därför att tonen kan *inge förtroende* och visa på myndigheternas *samarbete och enighet*. En ton som *stimulerar till diskussion* och uppmuntrar till ett ställningstagande är att föredra då insatserna vänder sig mot ungdomar.

Organisation

En beredning inom Regeringskansliet inrättas. Beredningen svarar för nationella informationsinsatser och medverkar till att öka förtroendet för välfärdssystemen och myndigheterna.

Arbetet ska ske i samverkan med berörda myndigheter, arbetslöshetskassor och kommuner och en styrgrupp med representanter från dessa bildas. Ett rådgivande organ med parlamentarisk sammansättning knuten till beredningen bör övervägas. En särskild referensgrupp knyts till beredningen.

En arbetsgrupp av bidragsutbetalande myndigheter, arbetslöshetskassor och kommuner bildas för samordning av information till ersättningstagare.

Större informationsinsatser ska utvärderas.

Beredningen föreslås tillsättas från och med den 1 juli 2008 och avslutas den 30 juni 2011.

Det finns flera exempel på i vilken typ av organisation som informationsaktiviteter kan drivas. Här följer några nationella och internationella exempel kring såväl bidragsbrott och svartarbete som annan kommunikationsverksamhet.

Internationella exempel

I *Storbritannien* är det Department of Work and Pensions (DWP) som ytterst ansvarar för effektiviteten i socialförsäkringarna. DWP har bland annat följande funktion:

1. Att agera om inte lokala myndigheter kan och se till att de lokala myndigheterna har incitament att minska fusket,
2. att stödja lokala myndigheter att förbättra administrationen genom expertteam som reser runt till de lokala myndigheterna,
3. att mäta med enhetliga mätmetoder,
4. att hämta in information från andra myndigheter, men även banker om transaktioner,
5. har riktlinjer till myndigheterna för effektiv kontroll,
6. lokala myndigheter får ökade anslag för proaktiva åtgärder mot bidragsbrott,
7. har ett standardiseringssystem för hur arbetet med att minska bidragsbrott bör gå till på de lokala myndigheterna,

8. genomför omfattande informationsaktiviteter riktade till allmänheten för att förändra attityder och öka insikten i att fusk är brottsligt.

Effektiviteten av DWP:s arbete att förebygga felaktiga utbetalningar utvärderas av National Audit Office (NAO) som har motsvarande uppgifter som svenska Riksrevisionen. NAO har bland annat berömt de genomförda aktiviteterna för att förändra attityderna till bidragsbrott.

I *Danmark* lanserade under 2004 den danska regeringen fair-play-konceptet, som satte fokus på inställningen till att överutnyttja välfärdssystemen och svart och illegalt arbetskraft. Arbetet sker inom Skatteministeriet. Flera myndigheter deltar, till exempel Skatteverket, Arbejdsdirektoratet, Kommunernas socialtjänst, Livsmedelsinspektionen och polisen. Fairplay-konceptet har tre huvudkomponenter.

1. Ökade kontrollinsatser
2. Attitydpåverkande kampanjer
3. Nya verktyg och kontrollmöjligheter

Myndigheterna har fått allt bättre möjligheter att utföra kontroller. Man har gått från att ha många mer eller mindre slumpmässiga kontroller med förhållandevis begränsad uppföljning till ett långt mer selektivt urval av företag och med bättre uppföljning av att företagen vidtar de åtgärder som de blir ålagda. Man använder dessutom media aktivt för att öka synligheten av kontrollerna och därmed göra risken för att bli upptäckt mer synlig. Inom ramen för Fairplay drivs också andra informationsinsatser för att påverka attityderna till bidragsbrott.

I *Tyskland* startade 2004 Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS) som en självständig enhet inom tullen. Myndigheten har idag 113 lokalkontor och nästan 6 000 anställda. FKS genomför bland annat regelbundna branschfokuserade kontroller mot svartarbete och bidragsbrott. Det främsta arbetet består i oanmälda kontrollbesök på arbetsplatser, men även att samarbeta med polis och åklagare och med fackbranscher. Under första halvåret 2005 kontrollerades nästan 168 000 arbetstagare. Under samma period har 331 miljoner euro kommit in till staten via indriven socialförsäkring och skatt.

I uppdraget ingår också informationsaktiviteter om hur man till exempel anlitar vit arbetskraft.

Nationella exempel

Sverige har en lång tradition av samhällsinformation riktad till allmänheten. Syftet var till en början att förbättra folkhälsan, men kom sedan även bland annat att röra sig om kampanjer för att skydda miljön och trafiksäkerhet. Huvudansvaret för att föra ut informationen har som regel legat på en myndighet, till exempel Socialstyrelsen, Folkhälsoinstitutet, Arbetsmarknadsstyrelsen, Naturvårdsverket och Vägverket. Skatteverket har som ett närliggande exempel genomfört informationsaktiviteter för att förändra ungdomars attityd till svartarbete.

Det finns även exempel där staten (Naturvårdsverket) och näringslivet (förpackningsindustrin) har samarbetat, vilket skedde i kampanjen Håll Sverige rent. Det är en verksamhet som fortfarande bedrivs, men numera i stiftelseform.

Ytterligare ett exempel är att informationsaktiviteterna bedrivits inom Regeringskansliet. Ett sådant är Informationsspridning inför omröstningen om EU-medlemskapet som genomfördes i samarbete mellan Utrikesdepartementet och Skatteverket som då var central valmyndighet. Ett annat exempel på en informationskampanj organiserad inom Regeringskansliet är projektet Flicka med Socialdepartementet som huvudman.

De flesta informationsaktiviteter som rör socialpolitiken har under senare år främst organiserats i form av kommittéer, som till exempel Alkoholkommittén som infördes 2001 och Mobilisering mot narkotika året därefter. Dessa avslutade sitt arbete den 31 december 2007 och uppdraget har gått över till Statens folkhälsoinstitut. Alkoholkommittén och Mobilisering mot narkotika hade årligen en budget om cirka 20 respektive 10 miljoner kronor till informationsinsatser.

Förvaltningskommitténs förslag

Förvaltningskommittén överlämnade i december 2007 ett delbetänkande till regeringen om myndigheter och opinionsbildning. Kommittén har utrett i vilken utsträckning myndigheter bedriver och bör bedriva opinionsbildande verksamhet. Med opinionsbildande verksamhet menas *extern informationsaktivitet riktad mot allmänheten i syfte att aktivt påverka dess kunskaper, attityder eller beteenden i en avsedd riktning*.

Kommittén anser att det är mindre lämpligt att en befintlig myndighet ska ha en opinionsbildande verksamhet som en reguljär uppgift. Det kan t.ex. gälla sådana informationsinsatser som i något visst avseende är kontroversiella, situationer där flera myndigheter eller icke-statliga organisationer är viktiga aktörer, eller situationer där det går att se en klar början respektive slut på verksamheten. Förvaltningskommitténs förslag är att regeringen – i stället för att lägga ett informationsuppdrag på en befintlig myndighet – tillsätter en kommitté med tidsbegränsat uppdrag. Förvaltningskommittén föreslår även att i kontroversiella frågor bör den opinionsbildande verksamheten stödjas av ett rådgivande organ med parlamentarisk eller på annat sätt pluralistisk sammansättning.

Förslag

Informationsinsatser kring skatte- och bidragsfel uppfyller flera av de kriterier som Förvaltningskommittén anger då en kommitté är att föredra framför att verksamheten bedrivs inom en myndighet. Ämnet bidragsfusk (-brott) och svartarbete kan upplevas som kontroversiellt, arbetet bör ske i samverkan med olika aktörer och det kan vara en fördel att arbetet är begränsat i tid. Ett annat alternativ till en kommitté är en beredning nära Regeringskansliet, som ger starkare profil till informationsinsatserna. En beredning kan till exempel drivas självständigt, under en begränsad tid och med en övergripande roll som är viktig ur synpunkten att många aktörer ska samordnas.

Delegationen förordar att en beredning inom Regeringskansliet inrättas vars inriktning på arbetet blir att

- nationellt svara för information och opinionsbildning i syfte att bidra till att minska felaktiga utbetalningar samt även att minska svartarbete och annat vardagligt skattefusk,
- stimulera insatser i syfte att öka välfärdssystemens legitimitet och förtroendet för myndigheterna.

Beredningen ska till vissa delar svara för genomförandet av gemensamma insatser. Arbetet ska ske i samverkan med berörda myndigheter, organisationer, kommuner och eventuellt andra aktörer som bedöms ha särskild betydelse för att uppnå syftet.

Nationella opinionsbildande insatser är ett viktigt stöd för myndigheters och organisationers arbete för att minska felaktiga

utbetalningar och svartarbete. En enskild myndighet kan inte på egen hand genomföra de mest effektiva informationsinsatserna. Vi gör bedömningen att insatser måste ske myndighetsgemensamt och att myndigheterna på ett strategiskt plan ska planera och agera tillsammans för att full effekt ska kunna uppnås.

Vi vill här särskilt poängtera de positiva synergierna av ett samarbete mellan myndigheter som utbetalar ersättningar. I sammanhanget är även Skatteverket en viktig aktör. Informationsinsatserna ska därför utformas i samverkan. En styrgrupp till beredningen bör bildas med representanter utöver från Regeringskansliet även från Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen, Centrala studiestödsnämnden, Migrationsverket, Sveriges kommuner och landsting, Arbetslöshetskassornas samorganisation och Skatteverket. Följande myndigheter ska även erbjudas att ingå i styrgruppen: Brottsförebyggande rådet, Rikspolisstyrelsen, Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Statskontoret, Ekonomistyrningsverket, Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen, Socialstyrelsen samt länsstyrelserna.

Även ett rådgivande organ med parlamentarisk sammansättning knuten till beredningen bör övervägas.

Det är av vikt att målgrupperna involveras och ges möjlighet att påverka utformningen av såväl myndigheters som beredningens riktade informationsinsatser. En särskild referensgrupp med representanter för ungdomar och förmånstagare bör knytas till beredningen.

En översyn av muntlig och skriftlig information till sökande bör ske i syfte att minska oavsiktliga fel. Översynen ansvarar myndigheter, arbetslöshetskassor och kommuner för, men den bör ske i samverkan och samordnat. Inom ramen för beredningen tillsätts en arbetsgrupp för utbyte av idéer om hur information till sökande kan förbättras liksom hur förtroendet för myndigheter kan öka samt samordning av information.

Större informationsinsatser ska utvärderas och redovisas varje år i samband med att verksamheten redovisas till regeringen.

Att med kommunikationsinsatser påverka attityder och öka kunskapen är möjligt, men tar tid. För att en insats ska få avsedd effekt behöver aktiviteterna pågå under flera års tid, precis på samma sätt som kontrollinsatser och andra åtgärder. I annat fall uppnås ingen varaktig effekt.

Beredningen föreslås tillsättas från och med den 1 juli 2008 och avslutas den 30 juni 2011. En utvärdering ska ske om ett behov av beredningen kvarstår även efter denna tidsperiod.

Ansvar och avsändare

Beredningen inom Regeringskansliet ansvarar för samordning av nationella och gemensamma informationsinsatser. Ett projektnamn används som avsändare. Myndigheterna står som avsändare och ansvarar för enskilda insatser.

En viktig fråga att lösa ut är vem som ska stå som avsändare för informationsinsatserna. Delegationen föreslår att ett projektnamn (jämför de tidigare informationskampanjerna Håll Sverige rent, Flicka m.fl.) ska fungera som avsändare vid de tillfällen informationsinsatserna är gemensamma och på en nationell nivå. Det ska dock framgå att de myndigheter som ingår i beredningens styrgrupp står bakom insatserna. Myndigheterna ansvarar i sin tur och står som avsändare för enskilda insatser inom myndighetens ansvarsområde som ryms inom ramen för informationsaktiviteterna för att minska felaktiga utbetalningar och svartarbete, men får bistånd av beredningen.

Risikanalyt

Informationsinsatserna ska testas och utvärderas av en referensgrupp. En balans ska finnas mellan insatser för att minska avsiktliga och oavsiktliga fel.

Bidragsbrott och skattebrott kan i olika situationer upplevas som kontroversiellt och har en politisk laddning. Ökade kontroller kan upplevas som integritetskränkande, tidsödande och förhindra en snabb utbetalning.

Välfärdssystemen är, vilket framgår av namnet, ett skyddsnet som finns till för tillfällen då vi hamnar i situationer då vi behöver ekonomisk stöd, som till exempel sjukdom och arbetslöshet. Många som får ersättning från välfärdssystemen befinner sig därför i en utsatt situation. Informationen bör avvägas på så sätt att denna

grupp inte upplever att deras utsatthet blir större. Det ska klart framstå att syftet är att minska feLEN för att ersättningarna ska gå till rätt person vid rätt tillfälle.

Varje större informationsaktivitet bör inför lanseringen därför testas och utvärderas av en referensgrupp som består av allmänhet, förmånstagare eller ungdomar.

Hälften av samtliga fel, uppskattat till 10 miljarder, begås av misstag såväl av myndighet och förmånstagare. Att myndigheter begår misstag rubbar förtroendet för myndigheten. Om förtroendet är lågt minskar viljan att göra rätt och det finns en betydande risk att informationsinsatser för att förmånstagare ska göra rätt får motsatt effekt. Det är därför viktigt att myndigheterna och organisationerna parallellt med övriga aktiviteter även arbetar för att minska de egna feLEN och misstagen. Av stor vikt är också att myndigheterna och organisationerna underlättar för förmånstagarna att göra rätt så att misstagen från den sökandes sida minskar. Det måste finnas en balans i hur man kommunicerar åtgärder mot såväl avsiktliga som oavsiktliga fel.

Budget

| |
|--|
| Kommunikationsinsatserna beräknas omfatta 20–25 miljoner kronor per år under tre års tid för att få avsedd effekt. |
|--|

Att genomföra informationsinsatser som riktar sig till en bred målgrupp är kostsamt. Som tidigare nämnts måste insatser för att ha avsedd effekt ske under en längre tid. Om det dessutom är av vikt att nå minoriteter som har speciella behov av information, ökar kostnaderna. Motsvarande informationsinsatser som genomförts på uppdrag av regeringen (Alkoholkommittén, Mobilisering mot narkotika, m.fl.) samt Skatteverkets ungdomsprojekt har haft en budget kring 20–25 miljoner kronor per år. Kostnaden av föreslagna informationsinsatser beräknas till att uppgå kring samma summa. Detta är ändå en begränsad summa som kräver en prioritering av målgrupper för att nå de ambitiösa kommunikationsmål som satts upp.

Beredningen inom Regeringskansliet föreslås förfoga över medlen och i samråd med berörda myndigheter fördela dessa på insatser för att minska såväl avsiktliga som oavsiktliga fel.

Underlag till kommunikationsstrategin

Nulägesanalys

Om felaktiga utbetalningar

Delegationen mot felaktiga utbetalningar tillsattes 2005 och har av regeringen i uppdrag att minska felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. Totalt 16 myndigheter och organisationer arbetar gemensamt inom delegationen för att minska felaktiga utbetalningar. Delegationen lämnar sitt betänkande i början av juli 2008.

Delegationens uppdrag är bland annat att

- *samverka* mellan myndigheter,
- beskriva *omfattning och orsaker*,
- utveckla *mätmetoder*,
- föreslå *förändringar av regler*,
- ta tillvara *nationella och internationella erfarenheter*,
- samordna eventuella gemensamma *informationsinsatser* för opinionsbildning mot oegentligheter inom välfärdssystemen.

Delegationens arbetsområde är felaktiga utbetalningar. Det betyder att området innefattar avsiktliga och oavsiktliga fel av såväl sökanden som personal vid myndigheter och organisationer. Det kan vara

- avsiktliga fel av den som söker bidrag, dvs. fel som begås medvetet för att få mer ersättning än vad man har rätt till,
- oavsiktliga fel av den som söker bidrag, dvs. glömska, missförstånd, att man inte förstått reglerna
- oavsiktliga fel av myndigheten, dvs. fel som beror på stress, tidsbrist, missförstånd, skrivfel, räknefel eller slarv.

520 miljarder kronor betalades ut år 2006 från välfärdssystemen i totalt 56 olika bidrag och ersättningar. Det motsvarade 18 procent av BNP. Till välfärdssystemen räknas bidrag, lån och ersättningar som kommer den enskilde till godo. Välfärdssystemen kan något förenklat delas in i fem huvudgrupper:

- Socialförsäkringen med Försäkringskassan som ansvarig,
- arbetsmarknad med Arbetsförmedlingen (tidigare AMS och länsarbetsnämnderna) och arbetslöshetskassor som ansvariga,

- ekonomiskt bistånd, inklusive introduktionsersättning till flyktingar, med kommuner som ansvariga,
- studiestöd med CSN som ansvarig,
- övrigt (Migrationsverket, Socialstyrelsen m.fl.).

Vad kostar felen?

Det finns få enhetliga mätmetoder som gör det möjligt att mäta hur stor omfattningen av felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen är. Det saknas även jämförbara kontinuerliga undersökningar som gör det möjligt att följa utvecklingen av felaktiga utbetalningar över tid. De undersökningar som genomförts har huvudsakligen gjorts av enskilda myndigheter i enstaka system, och där man beräknat felen utifrån vad som hittas vid kontroller. Därutöver kan man utgå från att det finns ett mörkertal som inte redovisats. Några undersökningar har haft ett bredare fokus.

I mitten av 1990-talet genomförde dåvarande *Riksrevisionsverket* en undersökning av brott mot välfärdssystemet. Riksrevisionsverket bedömde då att det totala beloppet av felaktiga utbetalningar av bidrag och ersättningar på grund av fusk, överutnyttjande och brister i systemet uppgick till 5–7 miljarder i dåvarande penningvärde.³

Försäkringskassan tog 2007 på regeringens uppdrag fram en rapport om felaktiga utbetalningar och brott mot socialförsäkringen.⁴ Försäkringskassan redovisade där den omfattning som kan bedömas med stöd av kontroller av ett antal slumpmässigt utvalda utbetalningar. Kontrollerna av de slumpmässigt utvalda utbetalningarna visar på felaktiga utbetalningar som sammanlagt kan uppskattas ligga inom intervallet 1,2–3,6 miljarder kronor.

Delegationen mot felaktiga utbetalningar gjorde samma år den mest heltäckande bedömningen av omfattningen av felaktiga utbetalningar inom välfärdssystemen.⁵ Delegationen har djupstuderat 16 välfärdssystem och översiktligt studerat ytterligare 30. Totalt gör delegationen bedömningen att de felaktiga utbetalningarna från dessa system uppgår till cirka 20 miljarder kronor varje år, vilket skulle innebära att 55 miljoner kronor betalas ut på felaktiga

³ Fusk - systembrister och fusk i välfärdssystemen, RRV 1005:32, Riksrevisionsverket.

⁴ Felaktiga utbetalningar och brott mot socialförsäkringen – omfattning, risker och information, dnr 40113-2007, Försäkringskassan.

⁵ Vad kostar felen? Omfattningen av felaktiga utbetalningar från trygghetssystemen. rapport 6, Delegationen mot felaktiga utbetalningar.

grunder varje dag. Av de 20 miljarderna beror 10 miljarder på att den som söker bidrag avsiktligt gör fel och 6 miljarder på att den sökande gör fel på grund av misstag eller slarv. Övriga fel beror bland annat på tidsbrist eller dåliga rutiner hos myndigheterna. Relaterat till de totala utbetalningarna från välfärdssystemen, inklusive ålderspensionssystemet, skulle det innebära att cirka 4 procent av utbetalningarna från välfärdssystemen är felaktiga.

National Audit Office i Storbritannien, som har motsvarande uppgifter som svenska Riksrevisionen, gjorde 2006 en studie avseende felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen i några jämförbara länder (Nya Zeeland, Kanada, Irland, Storbritannien och USA). Studien kom fram till att i genomsnitt 2–5 procent av utbetalningarna från välfärdssystemen i dessa länder är felaktiga. Därmed skulle även Sverige befinna sig i detta intervall.

Varför blir det fel?

Delegationen har även kartlagt orsakerna till felaktiga utbetalningar.⁶ Det finns ett stort antal orsaker som leder till felaktiga utbetalningar. Många av dessa är gemensamma för flera välfärdssystem. Ett stort antal orsaker beror på felaktiga underlag från den sökande och brister i handläggningen och kontrollen. Felen återfinns främst inom kriterierna inkomst och förmögenhet, boende och förmåga.

Inkomst och förmögenhet. För många system är korrekta uppgifter om inkomst och förmögenhet en förutsättning för att rätt ersättning ska betalas ut. Samtidigt är det svårt att kontrollera om den sökande uppgett eller intygat rätt inkomst och förmögenhet eller har inkomster från arbete eller bidrag utomlands. Den sökande kan ha extrainkomster genom svartarbete.

Boende. Bosättningsförhållanden har stor betydelse för många välfärdssystem. Det förekommer att den sökande uppger en adress där man är folkbokförd men inte är bosatt på, att felaktigt uppge sig själv som sambo eller ensamboende (skenseparation) medan den sökande i verkligheten är det omvända. Alternativt att ersättningstagaren är bosatt eller arbetar utomlands utan att anmäla detta.

⁶ Varför blir det fel? Orsakerna till felaktiga utbetalningar från trygghetssystemen, rapport 5, Delegationen mot felaktiga utbetalningar.

Förmåga. En persons förmåga, och då främst arbetsförmåga, kan bedömas olika beroende på vilket välfärdssystem som är aktuellt och därmed vilken instans som gör bedömningen.

Vem fuskar och varför?

För att få ökad kunskap om *avsiktliga fel* och hur människor tänker, känner och agerar kring bidragsbrott har delegationen genomfört såväl kvalitativa som kvantitativa undersökningar riktade till allmänheten. Undersökningarna har kompletterats med resultat från andra undersökningar genomförda av myndigheter, undersökningsföretag och forskningsorgan.⁷

Resultatet av undersökningarna visar att svenska folket är kraftfullt emot bidragsbrott. 95 procent tycker inte att det är rätt att begå avsiktliga fel. Speciellt allvarligt ser man på ”kombinationsfusk”, till exempel att arbeta svart samtidigt som man har sjukersättning. Samtidigt tror man att bidragsbrott är omfattande och att ”alla andra gör det”. Tre av fyra tror att bidragsbrott är mycket eller ganska omfattande. Detta är en bild man delar med handläggare som arbetar vid myndigheter, arbetslöshetskassor och kommuner.

Även om nästan alla fördömer bidragsbrott, finns det tendenser till att man säger en sak och gör en annan. Många rör sig i en gråzon och tänjer på reglerna för välfärdssystemen. Till exempel tycker en tredjedel av medborgarna att det inte är allvarligt att ta ut en extra sjukdag fastän man inte är sjuk. Tre av tio skulle också behålla bidrag som de visste var felaktiga. I regel ser man inte sitt eget överutnyttjande som något brottsligt utan använder bortförklaringar för att rationalisera sitt beteende. Man ser på välfärdssystemen som en bank där man gör insättningar och uttag till sig själv.

De kvantitativa undersökningarna riktade till allmänheten och handläggare har även genomförts i Finland, Norge, Island och Danmark (delvis). En jämförelse med de nordiska länderna visar att acceptansen för bidragsbrott i Sverige är förhållandevis stor.⁸ Så många som var fjärde person har en hög acceptans för bidragsbrott. De som accepterar bidragsbrott är en mycket sammansatt kategori

⁷ Vem fuskar och varför? Om attityder till bidragsfusk i Sverige. rapport 7, Delegationen mot felaktiga utbetalningar.

⁸ Hur tryggar vi trygghetssystemen i Norden?, rapport 8, Delegationen mot felaktiga utbetalningar.

människor och finns i alla led, vare sig man erhåller bidrag eller inte.

De tre främsta orsakerna till att man begår bidragsbrott som allmänheten upplever är att politiker och makthavare fuskar, att moralen är dålig och att upptäcktsrisken är låg.

Det finns ett stort stöd för flera olika åtgärder för att begränsa bidragsbrott, främst ökad information om hur välfärden påverkas av bidragsbrott, men även för förenklingar och kontroll.

Hur tryggar vi trygghetssystemen?

I ett par rapporter som delegationen har tagit fram om kontroller av välfärdssystemen och orsakerna till felaktiga utbetalningar, har *oavsiktliga fel* som uppstår när ersättningar betalas ut identifierats.⁹ Enligt rapporterna kan en rad av dessa oavsiktliga fel minskas med hjälp av informationsinsatser. Följande informationsinsatser föreslås:

- Ansökan utformas så att det är lätt att fylla i rätt uppgifter,
- den sökande ska vid ansökningstillfället ha tillgång till en enkel beskrivning av aktuella regler,
- av ansökan ska tydligt framgå vilka underlag som ska ingå i ansökan,
- informationen som lämnas vid ansökan ska preciseras vilka ändrade förhållanden den sökande är skyldig att anmäla till myndigheten,
- information ska också ges om att felaktiga utbetalda belopp återkrävs samt
- information ska lämnas om bidragsbrottslagen.

Ett bättre handläggarsstöd och utbildning skulle dessutom minska oavsiktliga fel som beror på att handläggaren lämnar felaktig eller otydlig information.

Remissvar

Delegationen har i tidigare rapporter föreslagit att informationsinsatser bör sättas in för att bidra till att minska felaktiga utbetal-

⁹ Hur tryggar vi trygghetssystemen? Delegationen mot felaktiga utbetalningar., rapport 9, Varför blir det fel? Delegationen mot felaktiga utbetalningar, rapport 6

ningar. Flera myndigheter har i sina remissvaren betonat betydelsen av informationsinsatser för att påverka attityder till bidragsbrott, men även i form av service och information till de sökande.

De som ställer sig positiva till informationsinsatser som minskar avsiktliga fel (till exempel för att förändra attityder och öka kunskapen om bidragsbrott och dess effekter) är bland annat Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) och Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF). Även Ekonomistyrningsverket, ESV, tillstyrker förslaget, men menar att kostnaderna behöver beaktas.

Riksrevisionen menar att det finns risk för att åtgärder som kanske är effektivare än kontroll nedprioriteras i arbetet att beivra fel och missbruk. Det kan till exempel handla om olika typer av informationsinsatser.

Skatteverket, Socialstyrelsen samt Sveriges Kommuner och Landsting påpekar att en stor andel oavsiktliga fel skulle minska genom bättre information till allmänheten.

Enligt Brottsförebyggande rådets (Brå) bedömning är det effektivt att arbeta med att underlätta för människor att göra rätt genom service och information samt att genom kontroll öka risken för upptäckt.

Medieanalys

Att tala om fusk, bidragsbrott och felaktiga utbetalningar har blivit aktuellt först under senare år. År 1995 får Riksrevisionsverket i uppdrag att undersöka förekomsten av fel, fusk och överutnyttjanden inom de statliga välfärdssystemen.¹⁰ Undersökningen kritiserades hårt, inte minst för att den uppfattades som politiskt inkorrekt.

Under början av 2000-talet förändrades delvis klimatet och diskussionen kring fusk med ersättningar tog fart. En brytpunkt kom 2002 när Alf Svensson, dåvarande partiledare för Kristdemokraterna, i riksdagen menade att välfärdssystemen överutnyttjas.

Under våren 2005 granskar Uppdrag granskning, ett samhällsprogram i SVT, bidragsbrott i ett antal program.¹¹ Anledningen är allt fler klagomål på Försäkringskassan och att handläggarna blivit

¹⁰ Fusk – systembrister och fusk i välfärdssystemen, RRV 1005:32.

¹¹ www.svt.se/uppdagranskning

mycket hårdare i sin bedömning – samtidigt som uppgifter om att missbruk och bidragsbrott ökar.

Regeringen lägger i vårpropositionen för 2005 fram ett åtgärds-paket för att bekämpa fusk i skatte- och förmånssystem och att öka produktiviteten i den offentliga sektorn.¹² Regeringen inrättar bland annat Delegationen mot felaktiga utbetalningar.

Bidragsbrott fortsätter att vara omdebatterat. Fokus i medierna under denna tid är till en början på fel som begås av myndigheterna och enskilda personer som inte får det utbetalningar de har rätt till, eller på annat sätt drabbas av myndigheternas ärendehantering. Efter en tid förflyttas fokus för att mer rapporterna kring de åtgärder som regeringen sätter in för bekämpa bidragsbrott.¹³

Hösten 2006 tillträder de fyra allianspartierna regeringsposten. Regeringen väljer i budgetspropositionen för 2007 att fortsätta arbetet som syftar till att minimera felaktiga utbetalningar som en följd av överutnyttjande och bidragsbrott. Regeringen drabbas vid tillsättningen av flera avhopp av ministrar som vid en granskning bland annat använt sig av svart arbetskraft och inte betalat tevelicens. I medierna tar diskussionen om skattefusk, skattebrott och moral fart, och detta sätts i relation till bidragsbrott.¹⁴ I delegationens attitydundersökning framgår att allmänheten upplever att de främst orsakerna till att en enskild begår bidragsbrott är att makthavare och politiker fuskar och att moralen är dålig.¹⁵

Regeringen genomför kort därefter vissa förändringar av välfärdssystemen och sänkningar av ersättningsnivåer i arbetslöshets-, samt sjuk- och aktivitetsersättning. Dessa sänkningar kopplas även dessa samman med arbetet för att minska felaktiga utbetalningar. Vissa röster i media menar att jakten på bidragsfuskare används för att försämra välfärdssystemen.

Skatteverket arbetar under 2007 med att beräkna skattefelets storlek och tar fram en rapport som beskriver skattefelets fördelning mellan olika områden och olika grupper av skattebetalare.¹⁶ Skatteverket uppskattar att skattefelet omfattar cirka 133 miljarder

¹² Vårpropositionen för 2005, prop. 2004/05:100.

¹³ Vem fuskar och varför?, rapport 6, Delegationen mot felaktiga utbetalningar.

¹⁴ Läs till exempel Göteborgsposten 2006-10-29, *Ett helt nytt samhällskontrakt* Dagens Nyheter 2006-10-22, *Fusk är skatt på andra* Svenska Dagbladet 2006-10-20, *Genom sig själv känner man andra* Norrbottenskuriren 2006-10-19, "Fusket skadar hela välfärden" Aftonbladet 2006-10-19, *Tjäna miljarder på att kasta ut fuskande ministrar* Privata affärer 2006-10-12.

¹⁵ Vem fuskar och varför?, Rapport 6, Delegationen mot felaktiga utbetalningar.

¹⁶ Skattefeskarta för Sverige, Rapport 2008:1.

kronor. En kort tid därefter presenterar delegationen en uppskattning av omfattningen av felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. De felaktiga utbetalningarna beräknas uppgå till 20 miljarder kronor, varav hälften består av avsiktliga fel. De två beloppen – 133 miljarder kontra 20 miljarder – sätts samman i samhällsdebatten och proportionerna mellan åtgärderna mot bidragsbrott i jämförelse med skattebrott kritiseras. Bidragsbrott kontra skattebrott blir en klassfråga. Varför jagas sjuka och arbetslösa medan rika skattebrottslingar går fria?

I media tar man under vårvintern 2008 upp att Åklagarmyndigheten har fått in en stor andel anmälningar av huvudsakligen tillfällig föräldrapenning som inte leder till någon åtgärd.

Under våren 2008 kritiserar delegationens beräkningar av omfattningen av felaktiga utbetalningar. Några remissinstanser kritiserar huvudsakligen metoden som använts för att komma fram till uppskattningarna. Kritiken ökar i samband med att Försäkringskassan på uppdrag av regeringen lägger fram en bedömning av omfattningen av felen inom socialförsäkringen. Försäkringskassan bedömer att mellan 1,2–3,6 miljarder betalas ut felaktigt från socialförsäkringssystemen. I media förstärks debatten att åtgärderna bygger på felaktiga grunder och används som ett instrument för regeringen att försämra välfärdssystemen och därmed förutsättningarna för sjuka, arbetslösa och handikappade.

Konklusionen är att debatten kring välfärdssystemen och felaktiga utbetalningar är något som engagerar men även oroar. Av ett flertal undersökningar framgår att en majoritet av allmänheten i Sverige är positivt inställd till välfärdssystemen, även om man har skilda åsikter om hur omfattande välfärdssystemen ska vara och nivån på ersättningsnivåerna.¹⁷ En balansgång är viktig att finna hur man kommunicerar kring felaktiga utbetalningar, att insatserna är riktade mot dem som begår brott men även för att göra det enklare för den som vill göra rätt, samt inte pekar ut förmånstagare som brottslingar.

¹⁷ Se bland annat Vem fuskar och varför, rapport 6, Delegationen mot felaktiga utbetalningar.

Internationella och nationella exempel på informationsinsatser

Internationella exempel

I *Storbritannien* har Department for Work and Pensions (DWP) sedan 2001 arbetat med informationsinsatser för att bekämpa bidragsbrott. Man har genomfört informationskampanjer i två omgångar. Den första kampanjomgången 2001–2004 var inriktad på att sända budskapet att bidragsbrott inte är acceptabelt och riktade sig primärt mot den som begår bidragsbrott och sekundärt till allmänheten. I den andra informationskampanjen 2006–2008 har fokus ändrats till att inrikta sig på dem som begår fel utan att vara medveten om det och de som ”befinner sig på gränsen” till att begå brott.

Kampanjbudgeten ligger på mellan 6 och 8 miljoner pund per år. Målgruppen innefattar 1,7 miljoner personer. Kampanjerna pågår i intervall om 2–3 år. Tre utvärderingar görs varje år. Kampanjerna har varit mycket framgångsrika.

Fairplay är namnet på den *danska regeringens* insatser mot svartarbete och bidragsbedrägeri som startade 2004. Parallellt med ökade kontrollinsatser och lagändringar använder man sig av informationskampanjer för att påverka inställningen till svartarbete och bidragsbrott. Budskapet är att det är illojalt mot andra medborgare att inte betala skatt eller att överutnyttja systemen.

Attitydkampanjerna har fått en starkare fokus på yngre personer eftersom man sett att det är bland yngre som de största problemen finns när det gäller inställning till bidragsbrott och svartarbete. Även här har aktiviteterna fått avsedd effekt.

Nationella exempel

Det har inte tidigare bedrivits någon *gemensam* kommunikationsstrategi mellan myndigheter och organisationer för att minska felaktiga utbetalningar utöver det samarbete som skett inom ramen för *Delegationen mot felaktiga utbetalningar*. Arbetet i delegationens kommunikationsgrupp med representanter från tio myndigheter, har varit inriktad på att

- ta fram bakgrundsmaterial till en effektiv kommunikationsstrategi, t.ex. attitydundersökningar bland allmänhet och hand-

läggare, medieanalys, inventering av goda exempel nationellt och internationellt,

- ta fram kommunikationsplan,
- intern information kring delegationens arbete,
- samverka vid pressaktiviteter,
- erfarenhetsutbyte.

I regleringsbrevet för budgetåret 2008 har Arbetsförmedlingen, CSN och Försäkringskassan fått i uppdrag att till regeringen redovisa vilka informationsinsatser som gjorts i förhållande till allmänheten i syfte att minska felaktiga utbetalningar.

Enskilda myndigheter har tidigare till viss del genomfört *egna* informationsaktiviteter för att minska felaktiga utbetalningar och svartarbete. Här följer en beskrivning:

Försäkringskassan, som står för 80 procent av utbetalningarna från de svenska välfärdssystemen, sedan hösten 2007 utifrån en kommunikationsplan för misstänkta brott och kontroller. Innehållet är följande:

- Försäkringskassan ska ha ett genomtänkt förhållningssätt till frågor som rör kontroller och misstänkt bidragsbrott.
- Försäkringskassan ska hjälpa den försäkrade att göra rätt från början.
- Allmänheten ska känna till att Försäkringskassan genomför kontroller och att misstänkta bidragsbrott polisanmäls.
- Försäkringskassans medarbetare ska vara väl förtrodda med synsättet på kontroller och misstänkt bidragsbrott.

En konkret insats för att hjälpa den försäkrade att göra rätt från början är att förbättra informationsmaterialet, men även speciella informationsinsatser riktade till vissa grupper. Arbetet med detta är igång och kommunikationsplanen för misstänkta brott och kontroller kommer att revideras och uppdateras under första kvartalet 2008 och anpassas till kraven på information till de försäkrade och allmänheten i såväl regleringsbrevet 2007 och 2008 som kraven med anledning av bidragsbrottslagen.

CSN informerar den som söker studiestöd om att myndigheten kontrollerar den sökandes uppgifter och utbyter uppgifter med andra myndigheter och organisationer. Denna information finns både i den tryckta ansökan och på CSN:s webbplats.

Myndigheten informerar också om syftet med informationsutbytet. CSN får till exempel uppgifter från Skatteverkets taxeringsregister för att se att inkomstuppgifterna är riktiga. Ett annat exempel är CSN och Försäkringskassan, som byter information med varandra för att förhindra att någon får studiemedel och aktivitetsstöd, sjukersättning eller aktivitetsersättning för samma period.

Myndigheten är tydlig med vad som händer om den studerande lämnar oriktiga uppgifter eller inte fullgör sina anmälningsskyldigheter: Den studerande kan bli polisanmäld om han eller hon lämnar felaktiga uppgifter eller låter bli att anmäla ändrade förhållanden. Denna information finns idag på CSN:s webbplats och i beslutet. Även det tryckta informationsmaterialet, som för närvarande revideras, har uppdaterats med sådan information.

CSN informerar också om att myndigheten gör slumpmässiga kontroller för att se att den som fått studiestöd har rätt till det.

Skatteverket genomförde under åren 2002–2005 en kampanj för att förändra ungdomars attityd till svartarbete och cirka 28 miljoner kronor satsades på kampanjen. Bakgrunden var att Skatteverket kunde konstatera att ungdomar hade en mer positiv syn på svartjobb än övriga åldersgrupper, vilket med tiden kunde påverka skattemoraleen negativt. Kampanjen riktade sig mot ungdomar i åldern 16–20 år. Det anslag som användes var att stimulera till diskussion och undvika pekpinna. De medel man använde sig av var film på biografer, dekaler, webbinformation, brickunderlägg i skolmatsalar mm. Kampanjen var framgångsrik och fick effekt. Mätningar efter kampanjens slut har visat att effekten har avtagit och ungdomarnas positiva attityd till svartarbete har åter ökat.

Skatteverkets arbetar idag för att minska skattebrott genom att *förebygga* och *underlätta* för allmänhet och företagare. Verkets vision är ett samhälle där alla vill göra rätt för sig. En förutsättning för att nå denna vision är att myndigheten och systemet har ett högt *förtroende* bland medborgarna. Sprids bilden att det förekommer ett utbrett fusk eller hård kontroll så minskar förtroendet. Ett exempel på hur strategin genomförs i praktiken är att när Skatteverket informerar om hur många miljoner kronor man funnit i olika kontroller av branscher, kompletterar man dessa uppgifter med hur många vita jobb det motsvarar. Ett annat sätt är att samarbeta med vissa branscher och betona att det inte bara handlar om att få in mer skatter och avgifter utan också om att förhindra orättvisa och illojal konkurrens mot seriösa företag.

Statens offentliga utredningar 2008

Kronologisk förteckning

1. Barlastvattenkonventionen – om Sveriges anslutning. N.
2. Immunitet för stater och deras egendom. UD.
3. Skyddet för den personliga integriteten. Bedömningar och förslag. Ju.
4. Omreglering av apoteksmarknaden. S.
5. Könsdiskriminerande reklam. Kränkande utformning av kommersiella meddelanden. IJ.
6. Fastighetsmäklaren och konsumenten. Ju.
7. Världsklass! Åtgärdsplan för den kliniska forskningen. U.
8. Bidrag på lika villkor. U.
9. Transportinspektionen. En myndighet för all trafik. + Bilagor. N.
10. 21+1→2. En ny myndighet för tillsyn och effektivitetsgranskning av socialförsäkringen. S.
11. Frihet för studenter – om hur kår- och nationsobligatoriet kan avskaffas. U.
12. Finansiella sektorn bär frukt. Analys av finansiella sektorn ur ett svenskt perspektiv. Fi.
13. Bättre kontakt via nätet – om anslutning av förnybar elproduktion. + Annex: Grid issues for electricity production based on renewable energy sources in Spain, Portugal, Germany, and United Kingdom. N.
14. Timmar, kapital och teknologi – vad betyder mest? En analys av produktivitetsutvecklingen med hjälp av tillväxtbokföring. Fi.
15. LOV att välja – Lag Om Valfrihetssystem. S.
16. Förtursförklaring i domstol. Ju.
17. Frivux – valfrihet i vuxenutbildningen. U.
18. Evidensbaserad praktik inom social tjänsten – till nytta för brukaren. S.
19. Att slutförvara långlivat farligt avfall i undermarksdeponi i berg. M.
20. Patentskydd för biotekniska uppfinningar. Ju.
21. Permanent förändring. Globalisering, strukturomvandling och sysselsättningsdynamik. Fi.
22. Ett stabbsstöd i tiden. Fi.
23. Konsulär katastrofinsats. UD.
24. Svensk klimatpolitik. M.
25. Ett energieffektivare Sverige + Bilaga. N.
26. Värna språken – förslag till språklag. Ku.
27. Framtidsvägen – en reformerad gymnasieskola + Bilagedel. U.
28. Apoteksdatalagen. S.
29. Yrkehögskolan. För yrkeskunnande i förändring. U.
30. Forskningsfinansiering – kvalitet och relevans. U.
31. Miljödomstolarna – domkretsar – lokalisering – handläggningsregler. M.
32. Avskaffande av revisionsplikten för små företag. Ju.
33. Detaljhandel med vissa receptfria läkemedel. S.
34. Lättare att samverka – förslag om förändringar i samtljns-tjns-lagen. Fi.
35. Digital-TV-övergången. + Engelsk översättning. Ku.
36. Svenska Spels nätpoker. En utvärdering. Fi.
37. Vårdval i Sverige. S.
38. EU, allmännyttan och hyrorna. + Bilagor. Fi.
39. Framtidens polisutbildning. Ju.
40. Bredband till hela landet. N.
41. Människohandel och barnåktenskap – ett förstärkt straffrättsligt skydd + bilaga. Ju.
42. Normgivningsmakten. Expertgruppsrapport Ju.

43. Tre rapporter till Grundlagsutredningen.
Ju.
44. Transportinspektionen.
Ansvarslag för vägtrafiken m.m. N.
45. Rapporter från en mr-verkstad. IJ.
46. Handel med läkemedel för djur. S.
47. Frågor om hyra och bostadsrätt. Ju.
48. En utvecklad havsmiljöförvaltning. M.
49. Aktiekapital i privata aktiebolag. Ju.
50. Skyddet för samhällsviktig verksamhet.
Fö.
51. Värddigt liv i äldreomsorgen. S.
52. Legitimation och skärpta behörighetsregler. U.
53. Styra rätt! Förslag om Sjöfartsverkets organisation. N.
54. Obligatorisk arbetslöshetsförsäkring. A.
55. Kustbevakningens rättsliga befogenheter. Fö.
56. Mångfald som möjlighet. Åtgärder för ökad integration på landsbygden. Jo.
57. Skattelättnader för hushållstjänster. Fi.
58. Egenansvar – med professionellt stöd. IJ.
59. Föreningsfostran och tävlingsfostran.
En utvärdering av statens stöd till idrotten. Ku.
60. Personnummer och samordningsnummer.
Fi.
61. Krisberedskapen i grundlagen.
Översyn och internationell utblick.
Expertgruppsrapport Ju.
62. Myndighet för miljön
– en granskning av Naturvårdsverket. M.
63. Förstärkt skydd för företagshemligheter.
Ju.
64. Kontinuitet och förändring. + Lättläst + Daisy. Ku.
65. Sekretess och offentliga biträden i utlänningsärenden. Ju.
66. Arbetsförmåga?
En översikt av bedömningsmetoder i Sverige och andra länder. S.
67. Enklare redovisning. Ju.
68. Bygg – helt enkelt! M.
69. Välja fritt och välja rätt. Drivkrafter för rationella utbildningsval. Fi.
70. Slutförvaring av kärnavfall. Kärnavfallsrådets yttrande över SKB:s Fud-program 2007. M.
71. Uppföljning av kriminalvårdens effektiviseringsarbete. Ju.
72. Effektivare signaler. N.
73. Kemikalietillsyn
– organisation och finansiering. M.
74. Rätt och riktigt. Åtgärder mot felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. Fi.

Statens offentliga utredningar 2008

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

- Skyddet för den personliga integriteten.
Bedömningar och förslag. [3]
Fastighetsmäklaren och konsumenten. [6]
Förtursförklaring i domstol. [16]
Patentskydd för biotekniska uppfinningar.
[20]
Avskaffande av revisionsplikten för små
företag. [32]
Framtidens polisutbildning. [39]
Människohandel och barnåktenskap – ett för-
stärkt straffrättsligt skydd+ bilaga. [41]
Normgivningsmakten.
Expertgruppsrapport XI. [42]
Tre rapporter till Grundlagsutredningen. [43]
Frågor om hyra och bostadsrätt. [47]
Aktiekapital i privata aktiebolag. [49]
Krisberedskapen i grundlagen.
Översyn och internationell utblick.
Expertgruppsrapport. [61]
Förstärkt skydd för företagshemligheter. [63]
Sekreter och offentliga biträden i utlännings-
ärenden. [65]
Enklare redovisning. [67]
Uppföljning av kriminalvårdens effektiviser-
ingsarbete. [71]

Utrikesdepartementet

- Immunitet för stater och deras egendom. [2]
Konsulär katastrofinsats. [23]

Försvarsdepartementet

- Skyddet för samhällsviktig verksamhet. [50]
Kustbevakningens rättsliga befogenheter. [55]

Socialdepartementet

- Omreglering av apoteksmarknaden. [4]
21+1→2. En ny myndighet för tillsyn
och effektivitetsgranskning av social-
försäkringen. [10].
LOV att välja – Lag Om Valfrihetssystem. [15]

- Evidensbaserad praktik inom socialtjänsten
– till nytta för brukaren. [18]
Apoteksdatalagen. [28]
Detaljhandel med vissa receptfria läkemedel.
[33]
Vårdval i Sverige. [37]
Handel med läkemedel för djur. [46]
Värdigt liv i äldreomsorgen. [51]
Arbetsförmåga?
En översikt av bedömningsmetoder i
Sverige och andra länder. [66]

Finansdepartementet

- Finansiella sektorn bär frukt.
Analys av finansiella sektorn ur ett svenskt
perspektiv. [12]
Timmars, kapital och teknologi
– vad betyder mest?
En analys av produktivitetsutvecklingen
med hjälp av tillväxtbokföring. [14]
Permanent förändring.
Globalisering, strukturomvandling
och sysselsättningsdynamik. [21]
Ett stabsstöd i tiden. [22]
Lättare att samverka
– förslag om förändringar i samtjänstlagen.
[34]
Svenska Spels nätpoker. En utvärdering. [36]
EU, allmännyttan och hyrorna.
+ Bilagor. [38]
Skattelättnader för hushållstjänster. [57]
Personnummer och samordningsnummer. [60]
Välja fritt och välja rätt. Drivkrafter för
rationella utbildningsval. [69]
Rätt och riktigt. Åtgärder mot felaktiga ut-
betalningar från välfärdssystemen. [74]
- ### Utbildningsdepartementet
- Världsklass! Åtgärdsplan för den kliniska
forskningen. [7]
Bidrag på lika villkor. [8]

Frihet för studenter – om hur kår- och nationsobligatoriet kan avskaffas. [11]
Frivux – valfrihet i vuxenutbildningen. [17]
Framtidsvägen – en reformerad gymnasieskola + Bilagedel. [27]
Yrkehögskolan. För yrkeskunnande i förändring. [29]
Forskningsfinansiering – kvalitet och relevans. [30]
Legitimation och skärpta behörighetsregler. [52]

Jordbruksdepartementet

Mångfald som möjlighet. Åtgärder för ökad integration på landsbygden. [56]

Miljödepartementet

Att slutförvara långlivat farligt avfall i undermarksdeponi i berg. [19]
Svensk klimatpolitik. [24]
Miljödomstolarna – domkretsar – lokalisering – handläggningsregler. [31]
En utvecklad havsmiljöförvaltning. [48]
Myndighet för miljön – en granskning av Naturvårdsverket. [62]
Bygg – helt enkelt! [68]
Slutförvaring av kärnavfall. Kärnavfallsrådets yttrande över SKB:s Fud-program 2007. [70]
Kemikalietillsyn – organisation och finansiering. [73]

Näringsdepartementet

Barlastvattenkonventionen – om Sveriges anslutning. [1]
Transportinspektionen. En myndighet för all trafik. + Bilagor. [9]
Bättre kontakt via nätet – om anslutning av förnybar elproduktion. + Annex: Grid issues for electricity production based on renewable energy sources in Spain, Portugal, Germany, and United Kingdom. [13]
Ett energieffektivare Sverige + Bilaga. [25]
Bredband till hela landet. [40]
Transportinspektionen. Ansvarslag för vägtrafiken m.m. [44]
Styra rätt! Förslag om Sjöfartsverkets organisation. [53]
Effektivare signaler. [72]

Integrations- och jämställdhetsdepartementet

Könsdiskriminerande reklam.
Kränkande utformning av kommersiella meddelanden. [5]
Rapporter från en mr-verkstad. [45]
Egenansvar – med professionellt stöd. [58]

Kulturdepartementet

Värna språken – förslag till språklag. [26]
Digital-TV-övergången. + Engelsk översättning. [35]
Föreningsfostran och tävlingsfostran. En utvärdering av statens stöd till idrotten. [59]
Kontinuitet och förändring. + Lättläst + Daisy. [64]

Arbetsmarknadsdepartementet

Obligatorisk arbetslöshetsförsäkring. [54]



Fritzes

ett Wolters Kluwer-företag

106 47 Stockholm Tel 08-690 91 90 Fax 08-690 91 91 order.fritzes@nj.se www.fritzes.se

ISBN 978-91-38-23031-2 ISSN 0375-250X