

Digitalisering och AI för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen

*Rapport 5
Delegationen för korrekta utbetalningar
från välfärdssystemen*

September 2019



Regeringskansliet
Finansdepartementet

Rapportserien kan köpas från Norstedts Juridiks kundservice.
Beställningsadress: Norstedts Juridik, Kundservice, 106 47 Stockholm
Ordertelefon: 08-598 191 90
E-post: kundservice@nj.se
Webbadress: www.nj.se/offentligapublikationer

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet
Omslag: Elanders Sverige AB
Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm september 2019

ISBN 978-91-38-24967-3

Förord

Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen har i uppdrag att motverka överutnyttjande av och felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen och andra närliggande skattefinansierade eller skattesubventionerade system. Delegationen ska dessutom vara ett samlande organ och ett kunskapsforum som främjar samverkan och tar fram faktaunderlag till regeringen. Genom sitt arbete ska delegationen bidra till att de resurser som fördelas genom dessa system endast kommer dem till del som resurserna är avsedda för.

Digitalisering och AI (artificiell intelligens) genomsyrar samhället och utvecklingen går snabbt, även i offentlig sektor. En ökad digital mognad bland Sveriges invånare leder till ökad användning av och efterfrågan på digital interaktion med myndigheter. Hur de utbetalande myndigheterna digitaliserar och automatiserar sin verksamhet påverkar deras förmåga att säkerställa korrekta utbetalningar. När handläggningsprocesser automatiseras finns exempelvis potential att göra mer enhetliga och träffsäkra kontroller, men det kan också innebära att viktiga kontroller reduceras eller prioriteras bort.

I rapporten har vi undersökt hur digitalisering och AI används av fem utbetalande myndigheter och Skatteverkets folkbokföring med bäring på korrekta utbetalningar. Vi redovisar i denna rapport våra iakttagelser och slutsatser samt en rad prioriterade områden som kan tillvarata potentialen i digitalisering och AI för minskade felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen.

Denna rapport har tagits fram av delegationens kansli med värdefulla bidrag från konsultföretaget Governo samt berörda myndigheter. Delegationens ledamöter och experter har lämnat synpunkter på utkast till rapporten.

Vi-formen som används i rapporten avser delegationens kansli.

Mer information om delegationens uppdrag och arbete finns på korrektautbetalningar.se

Sven-Erik Österberg
Ordförande

Innehåll

Sammanfattning	9
1 Inledning	17
1.1 Kort om delegationens uppdrag.....	17
1.2 Varför är digitalisering och AI relevant för delegationen?	17
1.3 Syftet med rapporten	18
1.4 Definitioner	19
1.5 Avgränsningar	20
1.6 Metod.....	21
2 Delegationens publicerade rapporter	23
2.1 Risker för felaktiga utbetalningar	23
2.2 Omfattningen av felaktiga utbetalningar.....	25
2.2.1 Digitalisering har bidragit till säkrare och mer effektiva omfattningsstudier.....	26
2.3 Styrningen av arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar	26
2.4 Inställningen till felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen	28
3 Styrning, forskning och etiska riktlinjer på området	29
3.1 Regeringens styrning på digitaliseringsområdet	29
3.2 Forskning om e-tjänster och AI	31

3.2.1	Perspektivet om korrekthet.....	31
3.2.2	Relationen mellan det offentliga och medborgare.....	32
3.2.3	Forskning om AI	32
3.3	Etiska riktlinjer	33
3.4	Sammanfattning.....	34
4	Myndigheternas arbete med digitalisering och AI av betydelse för korrekta utbetalningar	35
4.1	Synen på digitalisering i relation till korrekta utbetalningar	35
4.1.1	Positiva aspekter.....	35
4.1.2	Negativa aspekter.....	36
4.1.3	Prioriterad fråga?.....	37
4.1.4	Regelverken och dess tolkning.....	38
4.1.5	Etik.....	41
4.2	Digitalisering och AI som i dag har påverkan på korrekta utbetalningar.....	41
4.2.1	Självbetjäning och automation	42
4.2.2	Informationsutbyte.....	44
4.2.3	Uppgiftslämnande och kontroller i e-tjänster.....	45
4.2.4	Riskbaserade kontroller	46
4.2.5	AI	47
4.2.6	Handläggarsöd	47
4.2.7	Uppföljning	48
4.3	Myndigheternas framtida användning av digitalisering och AI för korrekta utbetalningar	49
4.3.1	Högre grad av automatisering och bedömningsstöd	49
4.3.2	Utveckling av automatiserade och riskbaserade kontroller	50
4.3.3	Utveckling av självbetjäningstjänster och informationsutbyte	50
4.3.4	AI för att förebygga och motverka brott	51
4.3.5	Övriga initiativ	51

4.4	Samverkan inom digitalisering och AI för korrekta utbetalningar	51
4.4.1	Koordinering inom myndigheter.....	51
4.4.2	Samverkan mellan myndigheter.....	52
5	Analys och slutsatser	53
5.1	Prioriteringar	53
5.1.1	Korrekta utbetalningar är ett lågt prioriterat perspektiv	53
5.1.2	Viss utveckling har skett för korrekta utbetalningar	53
5.1.3	Det uppfattas finnas en motsättning mellan service och kontroll	54
5.2	Självbetjäning och automatiserad handläggning	55
5.2.1	Begränsat fokus på korrekta uppgifter.....	55
5.2.2	Brister och otydligheter i automatiserad handläggning.....	56
5.2.3	Ingen systematisk uppföljning görs av att regelverk implementerats korrekt i automatiserad handläggning	57
5.2.4	Individens ansvar att lämna korrekta uppgifter är otydligt.....	57
5.3	Riskbaserade kontroller.....	58
5.3.1	Riskbaserade kontroller sker främst i efterhand och bedöms användas i begränsad omfattning.....	58
5.3.2	Riskbaserade kontroller kan effektivt minska felen	58
5.3.3	Rättslig osäkerhet hämmar utvecklingen	59
5.4	Informationsutbyte.....	60
5.4.1	Utökad informationsutbyte efterfrågas unisont.....	60
5.4.2	Helhetsgrepp avseende informationsutbyte för korrekta utbetalningar behövs.....	60
5.4.3	Exempel på utökad informationsutbyte inom ramen för gällande lagstiftning	61

5.5	Systemöverskridande uppgifter	61
5.5.1	Digitaliseringen kan bidra till att fel i systemöverskridande uppgifter fortplantas	61
5.5.2	Digitalisering ger möjligheter att stärka kvaliteten på systemöverskridande uppgifter	61
5.6	Ersättningssystemens regelverk och etiska riktlinjer	62
5.6.1	Regelverken upplevs ofta som omoderna	62
5.6.2	Tekniken bör tillvaratas för att stödja regelverkens intentioner	62
5.6.3	Etiska riktlinjer är inte tillräckligt konkreta	63
5.7	Digitalisering och korrekta utbetalningar	63
5.7.1	Digitaliseringen av ärendeprocesser uppfattas leda till fler korrekta utbetalningar	63
5.7.2	Digitaliseringens nuvarande effekter på korrekta utbetalningar kan vara negativa	64
5.7.3	Lite kunskap från forskningen om digitaliseringens effekter på korrekta utbetalningar	65
5.7.4	Digitalisering och AI ökar möjligheterna att göra effektiva omfattningsstudier	65
5.8	Samverkan rörande korrekta utbetalningar	66
5.8.1	Digitaliseringsinitiativ sker relativt isolerat	66
5.8.2	Systematisk kunskap om hur digitala lösningar bör utformas saknas	66
5.8.3	Potential för ökat samarbete	67
6	Avslutande diskussion och prioriterade områden	69
6.1	Avslutande diskussion	69
6.2	Prioriterade områden	71
6.2.1	Styrning och uppföljning för korrekta utbetalningar i digitaliseringen	71
6.2.2	Systematisk kunskap om hur digitala lösningar ska utformas för att säkerställa korrekta utbetalningar	71
6.2.3	Korrekta uppgifter i självbetjäningstjänster och automatiserad handläggning	72

6.2.4	Styrning, analys och uppföljning av automatiserad handläggning	73
6.2.5	Utveckling av och förutsättning för riskbaserade kontroller.....	74
6.2.6	Utökat informationsutbyte	76
6.2.7	Samarbete kring digitalisering och AI för korrekta utbetalningar.....	77
Referenser		79

Sammanfattning

Utbetalningar från välfärdssystemen är en viktig samhällsfunktion och utgör en stor del av de offentliga finanserna. Svensk offentlig sektor digitaliseras också snabbt, vilket innebär att digitaliseringen får en allt viktigare roll för utbetalningarna från välfärdssystemen. För myndigheterna erbjuder digitaliseringen och artificiell intelligens (AI) nya möjligheter att utveckla service och att effektivisera de egna processerna. Hur de utbetalande myndigheterna digitaliserar sin verksamhet påverkar samtidigt deras förmåga att säkerställa korrekta utbetalningar. I denna rapport kartläggs hur fem utbetalande myndigheter och Skatteverkets folkbokföring använder sig av digitalisering och AI och vilka möjligheter respektive risker detta innebär för korrekta utbetalningar. Rapporten undersöker också hur potentialen ytterligare kan tillvaratas för att minska de felaktiga utbetalningarna från välfärdssystemen. De fem utbetalande myndigheterna är Arbetsförmedlingen, Centrala studiestödsnämnden (CSN), Försäkringskassan, Migrationsverket och Pensionsmyndigheten.

Det finns en stor utnyttjad potential i digitalisering och AI för att minska felaktiga utbetalningar

Kartläggningen visar att potentialen är stor för att minska felaktiga utbetalningar med hjälp av digitalisering och AI. En sammanvägd bedömning talar dock för att denna potential långt ifrån utnyttjas och att digitaliseringens nuvarande effekter på utbetalningar snarare kan vara negativa. Det kan ha flera orsaker. Sammanfattningsvis är perspektivet korrekta utbetalningar lågt prioriterat i myndigheternas digitaliseringsarbete. Det gäller inte minst prioritering och uppföljning av digitaliseringsinitiativ samt utformning av de digitala

tjänsterna. Det finns också få funktioner i de digitala tjänsterna som säkerställer att de uppgifter som ligger till grund för beslut om utbetalningar är korrekta. Detta ska ses i ljuset av att delegationens omfattningsstudier visat att ungefär 3 av 4 felaktigt utbetalade kronor orsakats av oriktiga uppgifter. Samtidigt finns flera goda exempel på där möjligheterna med digitalisering och AI tillvaratas för korrekta utbetalningar, men dessa sker relativt isolerat och utan större genomslag i myndigheternas digitaliseringsarbete i stort. Rättsliga hinder och osäkerhet hämmar också utvecklingen av riskbaserade kontroller och informationsutbyte, vilka är centrala verktyg för att säkerställa korrekta uppgifter.

Slutsatser

Nedan redogör vi för de huvudsakliga slutsatserna i denna rapport.

Korrekta utbetalningar är ett lågt prioriterat perspektiv

Perspektivet korrekta utbetalningar från välfärdssystemen är generellt sett lågt prioriterat i förhållande till service och effektivitet, när det handlar om utveckling och utformning av digitala verktyg som har betydelse för korrekta utbetalningar. Mål för korrekta utbetalningar i digitaliseringsinitiativ är ovanliga. Det finns även få initiativ med syfte att säkerställa att uppgifter som används för utbetalningar är korrekta.

Viss utveckling av informationsutbyten och riskbaserade kontroller har dock genomförts i syfte att säkerställa korrekta utbetalningar. Detta har sannolikt haft relativt stor betydelse, samtidigt gör vi bedömningen att det finns fortsatt stora utvecklingsmöjligheter inom dessa områden.

Inte heller i regeringens styrning inom digitaliseringsområdet lyfts perspektivet korrekta utbetalningar.

Begränsat fokus på korrekta uppgifter i självbetjäning och automatiserad handläggning

Beslut och utbetalningar i automatiserade processer är i hög grad beroende av de uppgifter som den sökande själv lämnar. Samtidigt förlitar sig myndigheterna i stor utsträckning på att lämnade uppgifter är korrekta. Välutvecklade självbetjäningstjänster underlättar uppgiftslämnandet, men det finns få funktioner i dessa tjänster för att säkerställa att de uppgifter som lämnas in är korrekta. Kontrollnivåerna i de högautomatiserade ärendeprocesserna är också generellt sett låga. De ärenden som hanteras helt automatiserat granskas inte av handläggare och det är därför mindre sannolikt att felaktiga uppgifter uppmärksammas i dessa ärenden.

Brister i styrning och uppföljning av automatiserad handläggning

I delegationens rapport om styrningen av arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar påtalas flera brister i styrning, analys och kvalitetsuppföljning i automatiserad handläggning, bland annat att flera myndigheter saknar kvalitetsuppföljning för automatiserade ärendeprocesser, att ansvaret för processerna är otydligt och att processerna ofta inte omfattas av myndigheternas riskanalyser.¹ I denna rapport ser vi att kontroller och strukturer som ska säkerställa korrekta uppgifter är begränsade, samtidigt som oriktiga uppgifter är den viktigaste orsaken till felaktiga utbetalningar.

Mot bakgrund av den fortsatta utbyggnad av automatiserad handläggning som sker är detta viktiga brister att komma tillrätta med.

Riskbaserade kontroller sker främst i efterhand och bedöms användas i begränsad omfattning

Riskbaserade kontroller bygger på dataanalyser och AI som predikterar risk för exempelvis felaktiga uppgifter. Kartläggningen visar att riskbaserade kontroller främst ligger till grund för kontroller efter utbetalning. De riskbaserade kontrollerna används i

¹ Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen (2019): *Styrning av arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen – En kartläggning*. Rapport 3.

liten men varierande omfattning på berörda myndigheter. De är i huvudsak inriktade mot att upptäcka felaktiga uppgifter, men kan också syfta till att identifiera aktörer som har ett systematiskt riskbeteende. Det finns exempel där dessa kontroller integrerats i automatiserade processer innan beslut, men det finns ännu inget exempel där prediktionerna integrerats i självbetjäningstjänsterna i syfte att ge individualiserat stöd eller för att ställa kontrollfrågor till den sökande när denne lämnar uppgifterna.

Rättsliga hinder och osäkerhet hämmar utvecklingen av riskbaserade kontroller och informationsutbyte

Såväl vår kartläggning som tidigare rapporter pekar på att det råder rättslig osäkerhet gällande förutsättningarna för arbetet med riskbaserade kontroller baserat på dataanalys. Det riskerar att hämma eller hindra utvecklingen. Respondenter från alla berörda myndigheter ser utökat informationsutbyte som en nyckelfaktor för att stärka arbetet med korrekta utbetalningar och lyfter fram rättsliga hinder för ett utökat informationsutbyte. Delegationens attitydundersökningar indikerar också att allmänheten välkomnar ett utökat informationsutbyte, så länge utbytet är välgrundat och säkert.

Systematisk kunskap om hur digitala tjänster bör utformas saknas

Det har inte framkommit att det finns någon systematisk kunskap om hur digitala tjänster och lösningar ska utformas för att säkerställa korrekta utbetalningar. I kartläggningen har vi t.ex. inte sett några designprinciper inbyggda i utvecklingsarbetet som adresserar perspektivet korrekthet eller korrekta utbetalningar. Vi konstaterar också att det inte görs någon uppföljning av digitaliseringsinitiativ utifrån detta perspektiv. Inte heller forskningen om e-förvaltning har tittat på detta perspektiv.

Digitalisering uppfattas leda till fler korrekta utbetalningar...

Den dominerande uppfattningen på myndigheterna är att digitaliseringen leder till en högre grad av korrekta utbetalningar. Med några undantag har också få risker för felaktiga utbetalningar framkommit i intervjuer och tidigare genomförda riskanalyser. Flera respondenter pekar på möjligheten till automatiserade kontroller, enhetliga bedömningar och utvecklat informationsutbyte.

...men digitaliseringens nuvarande effekter på korrekta utbetalningar kan vara negativa

I en sammanvägd bedömning av de faktorer som påverkar korrekta utbetalningar, tycks de positiva effekter i nuläget vara begränsade och de negativa större. En positiv effekt som lyfts fram är att automatiserad handläggning gör att lika ärenden bedöms lika, men eftersom de ersättningsystem som automatiserats innehåller få eller inga bedömningar som riskerar att bli fel i handläggningen, är denna positiva effekt sannolikt begränsad. Våra omfattningsstudier uppskattade också att knappt 5 procent av de felaktiga utbetalningarna berodde på felaktiga bedömningar eller beslut.

Prioriterade områden

Delegationens omfattningsstudier har visat att den dominerande orsaken till felaktiga utbetalningar är att oriktiga uppgifter ligger till grund för beslut om utbetalningar. Med den kunskap som finns inom berörda myndigheter och med utgångspunkt i iakttagelserna i denna rapport, finns goda möjligheter att prioritera och utforma insatser med hjälp av digitalisering och AI i syfte att nå betydande positiva effekter för korrekta utbetalningar.

Utifrån våra slutsatser pekar vi här ut några prioriterade områden med rekommendationer för att bättre ta tillvara potentialen i digitalisering och AI för att säkerställa korrekta utbetalningar.

Styrning och uppföljning för korrekta utbetalningar i digitaliseringen

Regeringens styrning bör förtydligas, till exempel genom att regeringens digitaliseringsstrategi kompletteras med skrivningar om vikten av korrekta utbetalningar. Myndigheterna bör explicit ta med perspektivet korrekta utbetalningar som prioriteringsgrund i digitaliseringsinitiativ samt följa upp och mäta hur investeringar i digitalisering och AI påverkar risken för och omfattningen av felaktiga utbetalningar.

Systematisk kunskap om hur digitala tjänster ska utformas för att säkerställa korrekta utbetalningar

Det är viktigt att systematisk kunskap om hur digitala tjänster och lösningar tas fram och används i myndigheternas utvecklingsarbete. I första hand kan en sådan kunskapssammanställning omfatta självbetjäningstjänster, automatiserad handläggning samt riskbaserade kontroller.

Korrekta uppgifter i självbetjäningstjänster och automatiserad handläggning

Det är centralt att utveckla ändamålsenliga och effektiva sätt att säkerställa korrekta uppgifter i självbetjäning och automatiserad handläggning. Det kan handla om att stödet och kontrollen stärks på flera sätt, t.ex. genom ett aktivt och intelligent stöd till den sökande i självbetjäningen och genom stärkta och riskbaserade kontroller av centrala uppgifter i automatiserad handläggning.

Styrning, analys och uppföljning av automatiserad handläggning

Det är angeläget att de brister som identifierats åtgärdas när det gäller styrning, analys och uppföljning av automatiserad handläggning. Felaktiga uppgifter är den i särklass största orsaken till felaktiga utbetalningar i automatiserad handläggning och en stor andel av dessa fel bedöms också vara misstänkt avsiktliga. Det finns därför anledning att också särskilt säkerställa att riskanalyser och kvalitetsuppföljningen omhändertar dessa risker.

Utveckling av och förutsättning för riskbaserade kontroller

Enligt delegationens omfattningsstudier orsakas ungefär hälften av de felaktiga utbetalningarna av att den sökande misstänkt avsiktligt lämnat oriktiga uppgifter eller inte anmält ändrade förhållanden. Kontrollerna av de uppgifter som ligger till grund för beslut om utbetalning behöver därför stärkas och i huvudsak göras riskbaserade. Det finns också risker för systematiskt utnyttjande av välfärdssystemen från mindre seriösa välfärdsaktörer. Att tidigt och effektivt identifiera dessa är en central del av myndigheternas grundvaktfunktioner. Det är därför viktigt att utöka riskbaserade kontroller, t.ex. under myndighetens ärendehandläggning och när en välfärdsaktör ska registreras.

Utökat informationsutbyte

Det är angeläget med utökat informationsutbyte och att ett helhetsgrepp tas utifrån perspektivet korrekta utbetalningar och bidragsbrott. Det finns också goda skäl att undersöka om informationsutbytet kan utökas inom ramen för gällande lagstiftning.

Samarbete kring digitalisering och AI för korrekta utbetalningar

I dag sker i princip inget samarbete mellan de utbetalande myndigheterna på området. För att tillvarata potentialen i digitalisering och AI för korrekta utbetalningar bör samarbetet mellan myndigheterna stärkas, inte minst när det handlar om systematisk kunskap om hur digitala verktyg ska utformas, utveckling av och förutsättningar för riskbaserade kontroller samt informationsutbyte.

1 Inledning

1.1 Kort om delegationens uppdrag

Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen (delegationen) har i uppdrag att motverka överutnyttjande av och felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen och andra närliggande skattefinansierade eller skattesubventionerade system. Delegationen ska genom sitt arbete bidra till att de resurser som fördelas genom dessa system endast kommer dem till del som resurserna är avsedda för.

En viktig del i delegationens arbete är att identifiera behov av förändringar på relevanta områden, lämna förslag som underlättar för enskilda och andra aktörer att göra rätt samt säkerställa att myndigheterna har rutiner och interna system för att motverka fel.

1.2 Varför är digitalisering och AI relevant för delegationen?

Digitaliseringen genomsyrar samhället och de flesta sektorer påverkas starkt av digitaliseringen. Svensk offentlig sektor digitaliseras också snabbt. En ökad digital mognad bland Sveriges invånare leder till ökad användning av och efterfrågan på digital interaktion med myndigheter. Myndigheternas interna processer digitaliseras i hög takt. Även tillämpningar baserade på avancerad analys och artificiell intelligens (AI) växer fram inom myndigheterna. En anledning till denna utveckling är den ökande mängden data och ökad möjlighet och förmåga att använda och analysera data.

Utvecklingen av AI går snabbt framåt och AI används i dag av exempelvis finansiella aktörer och myndigheter för att t.ex. rikta och

utföra träffsäkra kontroller i realtid. Andra tillämpningar som är relevanta för korrekta utbetalningar är att underlätta för den sökande och handläggaren att göra rätt.

För myndigheterna erbjuder digitaliseringen och AI nya möjligheter att utveckla service och att effektivisera de egna processerna. Hur de utbetalande myndigheterna digitaliserar och automatiserar sin verksamhet påverkar deras förmåga att säkerställa korrekta utbetalningar. När handlägningsprocesser automatiseras finns potential att göra mer enhetliga och träffsäkra kontroller, men det kan också innebära att viktiga kontroller reduceras eller prioriteras bort. Det finns en risk att varken människans eller datorns fulla potential tillvaratas. I en rapport av Accenture från 2013 som undersökt omfattningen av felaktiga utbetalningar i tio olika länder² pekar man bland annat på att risken för att beslut fattas på felaktiga uppgifter blir större i takt med att offentlig sektor digitaliserats och den sökande i högre grad lämnar sina uppgifter via självbetjäningstjänster.³

I delegationens tidigare rapporter har vi sett att ett par av de ersättningssystem som bedömts ha högst andel felaktiga utbetalningar och misstänkt avsiktliga fel är högautomatiserade. Vi har också kunnat konstatera att flera myndigheter saknar kvalitetsuppföljning för automatiserade ärendeprocesser och att dessa processerna ofta inte omfattas av myndigheternas riskanalyser. Vi redogör närmare för dessa resultat i kapitel 2.

1.3 Syftet med rapporten

Syftet med rapporten är att studera hur digitalisering och artificiell intelligens används av myndigheterna i dag, vilka möjligheter respektive risker detta innebär för korrekta utbetalningar samt hur potentialen ytterligare kan tillvaratas för att minska de felaktiga utbetalningarna från välfärdssystemen.

² Australien, Kanada, Frankrike, Indien, Irland, Portugal, Sydafrika, Spanien, Storbritannien och USA.

³ Accenture (2013): *Fraud, Waste and Abuse in Social Services. Identifying and Overcoming this Modern-Day Epidemic.*

1.4 Definitioner

Delegationen har slagit fast följande definition av *felaktiga utbetalningar*.

En utbetalning är felaktig om det slutliga beloppet blir för högt, för lågt eller i sin helhet fel i förhållande till gällande regler och avtal.⁴

Digitaliseringskommissionen och Expertgruppen för digitala investeringar har lyft fram att *digitaliseringen* innebär att digital kommunikation och interaktion mellan människor, verksamheter och saker blir självklara. Allt större delar av tillvaron är digitaliserad samtidigt som vi i allt mindre grad kan skilja ut det digitala från det icke-digitala.⁵ Digitaliseringen är ett mer omfattande begrepp än det som benämns *digitisering* eller *informationsdigitalisering*. Med dessa begrepp menas att analog information transformeras till digital information, vilket medför att informationen blir strukturerad, sökbar och tillgänglig genom digitala kanaler och verktyg.⁶

I denna rapport koncentrerar vi oss på den digitalisering som innebär att myndigheterna kan kommunicera och interagera digitalt med människor och med andra myndigheter. Vi tar särskilt upp vissa lösningar och tjänster som har betydelse för utbetalningarna från välfärdssystemen.

Med *elektroniskt informationsutbyte* menas elektronisk kommunikation av uppgifter över organisationsgränser och i denna rapport tar vi främst upp sådant informationsutbyte mellan myndigheter.⁷ Med *självbetjäningstjänster* avses möjligheter att via Internet få tillgång till personuppgifter och annan information samt utföra vissa rättshandlingar, såsom att lämna uppgifter eller göra ansökningar.⁸ I rapporten behandlar vi också helt eller delvis *automatiserade processer*. I sådana processer genomförs alla eller vissa av processens arbetsmoment maskinellt utan att någon individ tar

⁴ Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen (2019): *Läckaget i välfärdssystemen, del 1 – Omfattningsstudier och bedömningar av felaktiga utbetalningar från vissa välfärdssystem* (Rapport 4), s. 25.

⁵ SOU 2018:72: *Slutrapport*, Betänkande av Expertgruppen för digitala investeringar, s. 18.

⁶ Ibid., Se också Tilson, D., Lyytinen, K., & Sorensen, C. (2010): Digital infrastructures: The missing IS research agenda. Research commentary. Information Systems Research, 21(4), 748-759.

⁷ Jfr eSam (2016): *Elektroniskt informationsutbyte – en vägledning för utlämnande i elektronisk form*.

⁸ 111 kap. Socialförsäkringsbalk (2010:110).

någon aktiv del i arbetsmomenten.⁹ *Riskebaserade kontroller* bygger på dataanalyser av i huvudsak förmånsrelaterade data och syftar till att möjliggöra träffsäkra kontroller av exempelvis lämnade uppgifter.¹⁰

Artificiell intelligens (AI) är ett vitt begrepp som kan definieras på olika sätt. Ofta innefattas dock både vetenskapen och tekniken att skapa intelligenta maskiner. Tekniker som närmast förknippas med AI är maskininlärning och djupinlärning, vilket illustrerar att den artificiella intelligensen utmärks av sin förmåga att lära från data och bli smartare över tid.¹¹ I begreppen digitalisering och AI infattar vi såväl den teknik som den verksamhetsutveckling som krävs och möjliggörs av tekniken.

Med *systemöverskridande uppgifter* menas uppgifter som är centrala i många ersättningssystem för att bedöma rätten till och storleken på ersättningen. De här uppgifterna registerförs ofta hos en myndighet och används av flera myndigheter. Fel i sådana uppgifter kan leda till felaktiga utbetalningar i flera system.

1.5 Avgränsningar

I denna rapport har vi undersökt hur digitalisering och AI påverkar och kan påverka graden av korrekta utbetalningar. Digitalisering och AI i mer generella termer, exempelvis dess påverkan på organisation, effektivitet eller service har därmed utelämnats i den grad detta varit möjligt.

Kartläggningen har avgränsats till utbetalningar från fem större statliga myndigheter (Arbetsförmedlingen, Centrala studiestödsnämnden (CSN), Försäkringskassan, Migrationsverket och Pensionsmyndigheten) samt Skatteverkets folkbokföringsverksamhet. Därmed är exempelvis utbetalningar från kommunal sektor, länsstyrelserna eller arbetslöshetskassorna inte inkluderade i kartläggningen. Dessutom omfattas endast utbetalningar som avser

⁹ Jfr definitionen för automatiserat beslutsfattande i Prop. 2016/17:180 *En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag*, s 313: ”Med automatiserade beslut avses beslut som fattas maskinellt utan att någon enskild befattningshavare på myndigheten tar någon aktiv del i själva beslutsfattandet i det enskilda fallet”.

¹⁰ Jfr Försäkringskassans årsredovisning 2018, s. 136.

¹¹ Regeringskansliet, Näringsdepartementet (2018): *Nationell inriktning för artificiell intelligens*, s. 4. Informationsmaterial, N2018.14.

enskilda personer. Utbetalningarna behöver dock inte utbetalas direkt till den enskilde.

Rapporten berör också översiktligt frågor om regeringens styrning, forskning samt etik med koppling till rapportens syfte.

1.6 Metod

För att ta fram underlag till rapporten har två huvudsakliga strategier för datainsamling använts.

Dels har *primärdata* samlats in via intervjuer och workshop med representanter från de fem utbetalande myndigheterna Arbetsförmedlingen, CSN, Försäkringskassan, Migrationsverket och Pensionsmyndigheten) samt Skatteverkets folkbokföring. I förekommande fall har vi också ställt kompletterande frågor till vissa respondenter. Denna data har främst använts för att kartlägga hur myndigheterna arbetar och planerar att arbeta med digitalisering och AI och hur man ser på dess koppling till korrekta utbetalningar.

Dels har vi gått igenom *sekundärdata* i form av relevanta rapporter (från de aktuella myndigheterna, statliga utredningar, regeringen, etc.) för att fördjupa och bredda förståelsen av det som framkommit i intervjuer och workshoppen. En rad iakttagelser som är betydelsefulla för denna studie har också gjorts i delegationens tidigare publicerade rapporter, varav vi redogör för de viktigaste. Vi har också gjort en översiktlig genomgång av forskning inom e-förvaltning för att studera hur forskningen angripit frågan om korrekta utbetalningar. Dessutom har vi översiktligt studerat etiska riktlinjer för AI.

Vi har genomfört 13 intervjuer och intervjuat totalt 35 personer. På genomförd workshop diskuterades preliminära iakttagelser från intervjuerna och ungefär 10 personer deltog, varav några inte blivit intervjuade. Respondenterna i intervjuer och workshoppar har valts ut av delegationens kansli och berörda myndigheter på grundval av att de ansetts vara experter inom digitalisering, AI och/eller på välfärdssystemen. Vår bedömning har varit att respondenterna haft god insyn i myndigheternas arbete med digitalisering och AI ur de perspektiv som varit relevanta för denna studie. Vi tycks i mycket hög grad fått möjlighet att intervjua de mest lämpade personerna på de berörda myndigheterna, utifrån syftet med denna studie.

Respondenterna har haft olika roller såsom digitaliseringsstrateger, utvecklingsstrateger, it-strateger, verksamhetutvecklare, chefer på olika nivåer från såväl verksamhets- som it-avdelningar, analytiker, it-arkitekter och it-utvecklare.

Respondenterna har intervjuats i egenskap av just experter och deras intervjusvar återspeglar inte nödvändigtvis myndighetens officiella syn på frågorna. Under intervjuerna har vi också inledningsvis informerat om att det från rapporten inte kommer framgå vad enskilda respondenter har uppgett i intervjuerna. Vi menar att detta sammantaget stärkt kvaliteten i studien eftersom respondenterna kunnat besvara frågeställningarna med större frihet utifrån sin expertis och erfarenhet.

Antalet respondenter har inte varit jämnt fördelat från de myndigheter som ingått i studien, utan flest intervjuer har genomförts med respondenter från Försäkringskassan. Variationen berodde på omfattningen av myndigheternas arbete med digitalisering och AI i de delar det har betydelse för välfärdsutbetalningar och de möjligheter vi haft att intervjua lämpliga experter.

Arbetets kartläggnings- och initiala analysfas har skett med konsultstöd från ramavtalsleverantören Governo AB. Governo har tillsammans med delegationens kansli planerat och genomfört intervjuer och workshop samt självständigt kartlagt etiska riktlinjer och forskning på området.

2 Delegationens publicerade rapporter

Flera tidigare rapporter från Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen har starka beröringspunkter till temat för denna rapport. I det följande sammanfattas de viktigaste iakttagelserna från dessa rapporter med bäring på temat korrekta utbetalningar med hjälp av digitalisering och AI.

2.1 Risker för felaktiga utbetalningar

I rapporten *Risker för felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen (Rapport 1)* så redogörs för arbetet med att värdera och jämföra risker för felaktiga utbetalningar i totalt 27 ersättningssystem på ett enhetligt sätt. Detta baserades på riskanalyser som genomfördes av berörda myndigheter och organisationer enligt en ny modell för riskvärdering som möjliggör jämförelser mellan olika system.

I arbetet identifierades faktorer som innebär särskild risk för felaktiga utbetalningar (riskfaktorer) och sådana faktorer som stärker ett ersättningssystemets förmåga att betala ut korrekta utbetalningar (skyddsfaktorer). Vissa faktorer återkommer i många ersättningssystem. I tabell 2.1 redovisar vi därför några av de faktorer som har starkast koppling till arbetet med digitalisering och artificiell intelligens. Det är särskilt intressant att se om, och i så fall hur, digitalisering och AI kan bidra till att reducera de största riskfaktorerna och stärka de viktigaste skyddsfaktorerna.

Tabell 2.1 Sammanfattning av de viktigaste skydds- och riskfaktorerna för korrekta utbetalningar, enligt riskanalyser av 27 ersättningsystem

Faktor	Skyddsfaktorer	Riskfaktorer
Regelverkens utformning	<ul style="list-style-type: none"> - Tydlig, väldefinierad målgrupp - Fastställda ersättningsbelopp och maxgränser. 	<ul style="list-style-type: none"> - Oklara begrepp - Begrepp som inte är harmoniserade mellan systemen. - Egenrapporterade, svårkontrollerbara uppgifter - Återkommande utbetalningar under lång tid.
System-överskridande uppgifter	<ul style="list-style-type: none"> - Registrerade uppgifters korrekthet säkerställs. 	<ul style="list-style-type: none"> - Registerförande myndighet säkerställer inte kvaliteten på uppgifterna. - Användande myndighet ifrågasätter inte uppgifterna trots indikationer på fel.
Informationsutbyte	<ul style="list-style-type: none"> - Korrekta uppgifter inhämtas och delas i rätt tid. - Uppgifterna omhändertas i handläggningen. 	<ul style="list-style-type: none"> - Uppgifter av stor betydelse för handläggningen omfattas inte av informationsutbyte.
Myndighetens prioriteringar och kontroller	<ul style="list-style-type: none"> - <i>Av riskanalyserna framkom inga större skyddsfaktorer kopplade till myndigheternas prioriteringar och kontroller.</i> 	<ul style="list-style-type: none"> - Fokus på service och handläggningstider snarare än korrekta utbetalningar. - Nyansökningar och kontroller i initial utredning prioriteras framför kontroller under tid med ersättning.
Digitalisering	<ul style="list-style-type: none"> - Automatisering säkerställer att tillräckliga uppgifter finns och bedömer om rätt ersättning finns. - Dataanalyser används för att rikta kontroller mot ärenden där risker för fel är störst. - Digitala tjänster ger stöd att lämna korrekta uppgifter, t.ex. genom självinstruerande och anpassade tjänster. 	<ul style="list-style-type: none"> - <i>Av riskanalyserna framkom inga större riskfaktorer kopplade till digitalisering.</i>

2.2 Omfattningen av felaktiga utbetalningar¹²

I rapporten *Läckaget i välfärdssystemen, del 1 – Omfattningsstudier och bedömningar av felaktiga utbetalningar från vissa välfärdssystem (Rapport 4)* redogörs för omfattningsstudier och bedömningar av felaktiga utbetalningar från vissa välfärdssystem. Av de samlade utgifterna på cirka 185 miljarder kronor i de 13 ersättningssystem som studerats, bedöms 8,7 miljarder kronor felaktigt ha betalats ut för mycket. I denna uppskattning ingår enbart delvis felaktiga utbetalningar som orsakas av fel i grundläggande uppgifter som har betydelse för många ersättningssystem, t.ex. felaktig folkbokföring och sjukpenninggrundad inkomst (SGI). En mer fullständig uppskattning av hur stora felaktiga utbetalningar som orsakas av fel i dessa systemövergripande uppgifter redovisas i en kommande rapport.

Delegationens omfattningsstudier visar att ungefär 3 av 4 felaktigt utbetalade kronor orsakats av att de uppgifter som ligger till grund för beslut och utbetalningar är felaktiga. Felen består framför allt i att felaktiga uppgifter har lämnats vid ansöknings-tillfället eller att ändrade förhållanden inte har meddelats. Två tredjedelar av dessa fel bedöms utgöras av misstänkt avsiktliga fel från den sökande. Andelen fel som orsakas av felaktiga uppgifter är ännu högre i automatiserade ersättningssystem. I de automatiserade ersättningssystem som omfattningsstudierats (tillfällig föräldrapenning, statligt tandvårdsstöd och föräldrapenning) uppskattas samtliga felaktiga utbetalningar ha orsakats av denna anledning. Generellt sett orsakas en begränsad andel av de felaktiga utbetalningarna av felaktiga bedömningar eller beslut. Detta uppskattades orsaka knappt 5 procent av de felaktiga utbetalningarna i de nio ersättningssystem som studerades i huvudsak empiriskt.

Från genomförda studier kan vi konstatera att ett par av de ersättningssystem som har högst andel felaktiga utbetalningar och misstänkt avsiktliga fel är högautomatiserade. Inom tillfällig föräldrapenning uppskattades de felaktiga utbetalningarna till knappt 21 procent av de totala utgifterna, varav 74 procent bedöms vara misstänkt avsiktliga. Även statligt tandvårdsstöd har höga

¹² Detta avsnitt bygger i på delegationens rapport *Läckaget i välfärdssystemen, del 1 – Omfattningsstudier och bedömningar av felaktiga utbetalningar från vissa välfärdssystem (Rapport 4)*.

nivåer av felutbetalningar och misstänkt avsiktliga fel. Generellt sett bedömdes att kontrollerna av lämnade uppgifter behöver stärkas i de högautomatiserade systemen.¹³

2.2.1 Digitalisering har bidragit till säkrare och mer effektiva omfattningsstudier

Digitaliseringen har bidragit till att några av de omfattningsstudier som delegationen har genomfört har kunnat utformas mer effektivt. Detta har skett genom att urvalen för de slumpmässiga kontroller som använts för att uppskatta omfattningen av fel har kunnat stratifieras utifrån faktorer som särskiljer ärenden med hög risk från låg risk. Relativt sett fler ärenden med risk för felaktiga utbetalningar har då ingått i studierna. Till grund för denna stratifiering ligger dataanalyser som möjliggjorts genom digitaliseringen. Urvalen ger en representativ bild av de ärenden som studeras, men ger säkrare uppskattningar och kontrollen blir mer träffsäker, jämfört med slumpmässiga urval som dras utan stratifiering.

2.3 Styrningen av arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar¹⁴

I rapporten *Styrning av arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen – En kartläggning* (Rapport 3) har myndigheternas arbete med att säkerställa korrekta utbetalningar och motverka bidragsbrott kartlagts. I kartläggningen har det bland annat framkommit att det finns ett otydligt ansvar för automatiserade processer. Det handlar exempelvis om att flera myndigheter saknar kvalitetsuppföljning för automatiserade ärendeprocesser, att ansvaret för processerna är otydligt och att processerna ofta inte omfattas av myndigheternas riskanalyser. Kartläggningen pekar också på att risker för felaktiga utbetalningar inom automatiserade processer inte är kända på myndigheterna.

¹³ Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen (2019): *Läckaget i välfärdssystemen, del 1 – Omfattningsstudier och bedömningar av felaktiga utbetalningar från vissa välfärdssystem* (Rapport 4), s. 261.

¹⁴ Detta avsnitt bygger i sin helhet på delegationens rapport *Styrning av arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen – En kartläggning* (Rapport 3).

I kartläggningen lyfter flera representanter för myndigheterna fram att regelverken många gånger är utformade för manuell handläggning och därför kan vara ett hinder för digitalisering och automatisering. Regelverken upplevs ofta vara föråldrade och därmed inte heller anpassade för att digitaliseras och automatiseras.

När det gäller informationsutbyte mellan myndigheter konstateras i rapporten att detta är en central fråga för att kunna få korrekta underlag till beslut och därigenom minska problemen med de felaktiga utbetalningarna. Bedömningen är att det behövs ett helhetsgrepp avseende informationsutbyte mellan myndigheter. I intervjuer med Regeringskansliet framhålls att det är en fördel om önskemål om informationsutbyte framförs gemensamt av de myndigheter som ska ingå i informationsutbytet.

Representanter för myndigheterna anser att lagstiftningen som styr informationsutbyte behöver ses över. Man lyfter fram att det finns en otydlighet i formuleringarna i olika myndigheters regelverk om vilka villkor som gäller vid informationsutbyte med andra myndigheter. Det efterfrågas en samsyn och ett helhetsgrepp kring informationsutbytet mellan myndigheter. Flera myndighetsrepresentanter anser att offentlighets- och sekretesslagstiftningen hindrar myndigheternas arbete med att säkerställa korrekta utbetalningar. När det inte handlar om grov organiserad brottslighet begränsas myndigheternas möjligheter att byta information med varandra. Respondenter från Pensionsmyndigheten pekar på att det kan vara enklare att få till stånd ett elektroniskt informationsutbyte i form av s.k. utlämnande på medium för automatiserad behandling¹⁵, än i form av direktåtkomst. Orsaken är att det bedöms lättare att hantera utifrån ett juridiskt perspektiv. eSamverkansprogrammet (eSam) rekommenderar också att utlämnande av uppgifter inte bör ske genom direktåtkomst utan genom utlämnande på medium för automatiserad behandling.¹⁶ CSN har å sin sida löst inhämtandet av uppgifter från studieanordnare utomlands genom att den som söker studiemedel för utlandsstudier redan i ansökan godkänner att myndigheten inhämtar dessa uppgifter. Detta inhämtande av uppgifter sker dock inte automatiserat.

¹⁵ För en utförlig beskrivning, se eSamverkansprogrammets vägledning *Elektroniskt informationsutbyte – en vägledning för utlämnande i elektronisk form*.

¹⁶ eSamverkansprogrammet (2016): *Elektroniskt informationsutbyte – en vägledning för utlämnande i elektronisk form*.

Rapporten konstaterar också att det efterfrågas ett tydligare rättsligt stöd för riskbaserade kontroller, där kontrollerna riktas mot ärenden med hög risk. Medarbetare på myndigheterna efterfrågar bland annat större tydlighet i vilka uppgifter som myndigheterna får använda och analysera för detta ändamål.

Även prioriteringar av arbetet med korrekta utbetalningar generellt sett tas upp på flera sätt i rapporten. Exempelvis menar företrädare för myndigheterna att det finns en risk för att ett område prioriteras ned om det inte finns några mål för det, vilket ofta är fallet när det gäller felaktiga utbetalningar. Det har förts fram att siffrsatta mål för att minska de felaktiga utbetalningarna skulle kunna bidra till att myndigheten i högre utsträckning prioriterar arbetet med felaktiga utbetalningar. Samtidigt finns det en samstämmighet mellan företrädare för myndigheterna om att arbetet med att säkerställa korrekta utbetalningar och motverka bidragsbrott är av långsiktig karaktär. Även målkonflikter mellan att betala ut snabbt och korrekt samt mellan kontroll och service lyfts fram som en utmaning som kan vara svår att hantera.

2.4 Inställningen till felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen¹⁷

I rapporten *Bidragsmoralen i samhället – En aktuell lägesbild av inställningen till felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen* (Rapport 2) har bland annat allmänhetens inställning till kontroller och informationsutbyte undersökts. I den attitydundersökning som genomförts framkom att endast 1 av 10 anser att myndigheterna kontrollerar för mycket och att informationsutbytet mellan myndigheterna är tillräckligt. 4 av 10 anser istället att myndigheternas utbyte av information *inte* är tillräckligt och att myndigheterna *inte* är onödigt noggranna i sina kontroller. Andelen som svarat ”tveksam” eller ”vet ej” på dessa påståenden är hög, vilket kan tyda på att de svarande har liten inblick i dessa frågor och att svaren därför får tolkas med större försiktighet.¹⁸

¹⁷ Detta avsnitt bygger i sin helhet på delegationens rapport *Bidragsmoralen i samhället – En aktuell lägesbild av inställningen till felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen* (Rapport 2).

¹⁸ *Ibid.*, s. 41f.

3 Styrning, forskning och etiska riktlinjer på området

I detta kapitel redogör vi *översiktligt* för regeringens styrning på digitaliseringsområdet och den forskning som rör digitalisering och AI inom offentlig sektor. Vi presenterar också de etiska riktlinjer för AI som studerats översiktligt.

3.1 Regeringens styrning på digitaliseringsområdet

Regeringen presenterade 2017 en strategi för hur digitaliseringspolitiken ska bidra till konkurrenskraft, full sysselsättning samt ekonomiskt, socialt och miljömässigt hållbar utveckling. Strategin anger inriktning för regeringens digitaliseringspolitik. Visionen är ett hållbart digitaliserat Sverige och det övergripande målet att Sverige ska vara bäst i världen på att använda digitaliseringens möjligheter. Digitaliseringens möjligheter att stärka kvaliteten inom offentlig sektor nämns i strategin. Regeringen lyfter bland annat fram nya möjligheter med realtidsdata för bland annat beslutsstöd och bättre kvalitet i tjänster samt att det krävs starkare och tydligare samordning av standardiseringsfrågor och allt oftare gemensamma lösningar och investeringar. Regeringen anser också att uppgifter, där det är möjligt och relevant, bara ska behöva lämnas en gång. Offentlig sektor ska kunna utbyta information och samarbeta och öka sin effektivitet genom gemensamma lösningar samtidigt som den personliga integriteten värnas. Också behovet av tillgång till enkla och säkra e-legitimationer lyfts fram i ljuset av att identitetsskapningar och bedrägerier på internet bedöms vara ett stort samhällsproblem som får stora konsekvenser både för den

enskilde och för samhällsekonomin. Perspektiven om korrekthet och korrekta utbetalningar omnämns dock inte i strategin.¹⁹

Regeringens strategi från 2012 för en digitalt samverkande statsförvaltning, *Med medborgaren i centrum*, lyfter fram att det digitala informationsutbytet mellan statliga myndigheter bidrar till högre effektivitet och högre datakvalitet. Kvalitetsperspektivet är annars inte särskilt framträdande i strategin, inte heller under det aktuella delmålet *Högre kvalitet och effektivitet i verksamheten*. Perspektivet korrekta utbetalningar omnämns inte heller i denna strategi.²⁰

År 2015–2018 tog regeringen flera steg att öka digitaliserings-takten genom *Digitalt först*, som var både ett program för digital förnyelse av den offentliga sektorn och en princip som säger att digitala tjänster, när det är möjligt och relevant, ska vara förstahandsval i den offentliga sektorns kontakter med privatpersoner och företag. Den 1 september 2018 inrättade regeringen Myndigheten för digital förvaltning (DIGG) och myndigheten har fått flera uppdrag inom bland annat informationsutbyte och grunddata, öppna data, uppföljning av it-kostnader samt rättsliga förutsättningar för digital samverkan.²¹ Grunddata definieras som uppgifter inom offentlig förvaltning som flera aktörer har behov av och som är viktiga i samhället.²² Att stärka tillgången till och kvaliteten på sådan grunddata av betydelse för beslut om utbetalningar för välfärdssystemen är också av stor vikt för att tillförsäkra korrekta utbetalningar. I delegationens arbete benämns dessa systemöverskridande uppgifter. I uppdragsbeskrivningen till DIGG och med flera myndigheter omnämns dock inte perspektivet korrekta utbetalningar.²³

Regeringen (Näringsdepartementet) publicerade 2018 *Nationell inriktning för Artificiell Intelligens*, med syfte att peka ut en övergripande färdriktning för AI-arbetet i Sverige. Inriktningen

¹⁹ Regeringskansliet (Näringsdepartementet) 2017: *För ett hållbart digitaliserat Sverige – en digitaliseringsstrategi*, dnr: N2017/03643/D.

²⁰ Regeringskansliet (Näringsdepartementet) 2012: *Med medborgaren i centrum – Regeringens strategi för en samverkande statsförvaltning*, artikelnummer: N2012.37.

²¹ www.digg.se

²² Myndigheten för digital förvaltning m.fl. (2019): *Uppdrag om säker och effektiv tillgång till grunddata*. Slutrapport för regeringsuppdragen Fi2018/02149/DF, Fi2018/03036/DF och I2019/01060/DF.

²³ Ibid.

pekar ut ett antal förutsättningar för Sverige att ta tillvara på de möjligheter som AI medför och pekar också på ett antal risker som behöver hanteras.²⁴ Regeringen har också gett DIGG i uppdrag att främja den offentliga förvaltningens förmåga att använda artificiell intelligens och myndigheten ska bland annat analysera vilka AI-lösningar och förmågor som skulle kunna utvecklas och användas förvaltningsgemensamt.²⁵

3.2 Forskning om e-tjänster och AI

3.2.1 Perspektivet om korrekthet

En översiktlig genomgång av forskning inom e-förvaltning med hjälp av sökmotorer såsom Google Scholar, Science Direct och Scopus visar att mycket energi ägnats åt att studera olika aspekter på självbetjäningstjänster via internet, så kallade e-tjänster. Exempelvis finns en stor mängd modeller för att studera kvaliteten hos e-tjänster. I princip samtliga studier tycks uteslutande behandla medborgarens perspektiv på kvalitet, medan de offentliga organisationernas perspektiv på kvalitet inte finns representerade i någon större utsträckning. I e-förvaltningsforskningen om e-tjänster står alltså medborgarens upplevelse och mottagande av e-tjänsten i centrum.

Perspektivet korrekta utbetalningar, eller korrekthet generellt, tycks därmed ha utelämnats av forskare inom e-förvaltningsområdet. Inga forskningsartiklar med detta fokus har hittats i genomgången. De få studier som identifierats som har en viss likhet med perspektivet korrekta utbetalningar handlar om korruption och då endast innefattande oegentligheter som begås av offentliganställda eller politiker. Dessa studier skulle kunna peka på att e-förvaltning kan ha en anti-korruptionseffekt genom att göra myndigheter mer transparenta. Det finns dock inte några studier som indikerar att korruption är en betydande orsak till felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen.

²⁴ Regeringskansliet, Näringsdepartementet (2018): *Nationell inriktning för artificiell intelligens*. Informationsmaterial, N2018.14.

²⁵ Regeringskansliet, Infrastrukturdepartementet (2019): *Uppdrag att öka den offentliga förvaltningens förmåga att tillgängliggöra öppna data, bedriva öppen och datadriven innovation samt använda artificiell intelligens*.

3.2.2 Relationen mellan det offentliga och medborgare

Andra forskningsstudier handlar om hur digitaliseringen påverkar relationen mellan privatpersoner och myndigheter. Studier pekar på att självbetjäningstjänster förflyttar ansvar från offentliga organisationer till privatpersoner och företag. Ett exempel där ansvaret för korrekt information flyttats från Skogsstyrelsen till skogsbolagen och den enskilde skogsägaren i och med digitalisering av avverkningsanmälan.²⁶

Andra forskningsartiklar diskuterar hur medborgare i det digitala samhället förväntas utföra uppgifter som tidigare legat på offentliganställda och att medborgare görs ansvariga för uppgifter och risker som tidigare hanterats av kollektiva strukturer.²⁷ Därmed krävs också att offentliga institutioner hjälper privatpersoner att bli aktiva och ta eget ansvar för sin situation gentemot det offentliga. Inte heller i dessa studier finns dock perspektivet korrekthet tydligt representerat.

3.2.3 Forskning om AI

Inom AI-forskning finns mycket publicerat kring bedrägeri och kontroll med hjälp av AI, framförallt inom bank och finans, där ett stort fokus varit kreditkortsbedrägerier.²⁸ Inom detta fält lyser dock studier som berör offentlig sektor till stor del med sin frånvaro. En litteraturstudie indikerar att endast 59 av 1 682 studier om AI avser tillämpningar i offentlig sektor.²⁹ En anledning till detta kan vara att antalet tillämpningar inom offentlig sektor alltjämt är begränsat, en annan att det inte väckt så mycket intresse i forskarvärlden.

Fredrik Heintz, en av Sveriges främsta AI-forskare, tillika medlem i EU-kommissionens högnivåexpertgrupp om AI, menar dock att svensk forskning och utveckling inom AI borde nischas till

²⁶ Uppström, E., & Lönn, C. M. (2017): *Explaining value co-creation and co-destruction in e-government using boundary object theory*. Government Information Quarterly, 34(3), 406-420.

²⁷ Se exempelvis Schou, J., & Hjelholt, M. (2018): *Digital citizenship and neoliberalization: governing digital citizens in Denmark*. Citizenship Studies, 22(5), 507-522.

²⁸ Se exempelvis forskningssammanställningen av West, J., & Bhattacharya, M. (2016): *Intelligent financial fraud detection: A comprehensive review*. Computers and Security.

²⁹ Heintz, F. m.fl. (2019), *How and where is artificial intelligence in the public sector going? A literature review and research agenda*, Government Information Quarterly.

offentlig sektor eftersom det där finns goda förutsättningar och stor potentiell nytta.³⁰

3.3 Etiska riktlinjer

Att ta fram etiska riktlinjer är ett pågående arbete på flera nivåer och det pågår många diskussioner och ett flertal initiativ kring etik framförallt kopplat till artificiell intelligens. Exempelvis släppte EU-kommissionens högnivåexpertgrupp om AI en rapport med etiska riktlinjer för tillförlitlig AI i april 2019. Rapporten innehåller sju krav som alla AI-system ska uppfylla och berör såväl tekniska som samhällseliga aspekter. Vidare menar expertgruppen att etisk AI har tre övergripande komponenter som måste uppfyllas.

1. Den ska vara laglig, och i linje med applicerbara lagar och regler.
2. Den ska vara etisk, vilket innebär säkerställande av efterlevnad av etiska principer och värden.
3. Den ska vara robust, både från ett tekniskt och ett socialt perspektiv eftersom AI oavsiktligt kan orsaka skada även om intentionerna med systemet är goda.³¹

Storbritannien och USA har tagit fram egna etiska riktlinjer för AI.³² Framförallt de amerikanska riktlinjerna har fått kritik för att vara alltför påverkade av näringslivet medan offentlig sektor och privata medborgare haft ett mindre inflytande.³³ Det finns också ett antal organisationer som arbetar med etik och AI. Ett exempel är Atomium-European Institute for Science, Media and Democracy (EISMD) som presenterat ett ramverk för etisk AI vid namn AI4People.³⁴

³⁰ von Essen, C. (2018): *Här är nischerna där Sverige kan visa framfötterna*. Artikel i Veckans affärer, 2018-12-05. Lyssna även på intervjun i podcasten Heja Framtiden, *Den positiva kraften i AI*, 2018-10-31.

³¹ Europeiska kommissionen (2019): *Etiska riktlinjer för tillförlitlig AI*. Europeiska kommissionens expertgrupp på hög nivå för AI-frågor.

³² Se exempelvis Cath, Corinne, et al. (2018): *Artificial intelligence and the 'good society': the US, EU, and UK approach*. Science and engineering ethics 24.2: 505-528.

³³ Cath, Corinne, et al. (2018): *Artificial intelligence and the 'good society': the US, EU, and UK approach*. Science and engineering ethics 24.2: 505-528.

³⁴ Atomium-European Institute for Science, Media and Democracy, EISMD (2018): *Ethical Framework for "Good AI Society"*.

I regeringens nationella inriktning för artificiell intelligens omnämns etiska risker inom applikationer i offentlig sektor och det framhålls att användningen av AI-algoritmer måste vara transparent och förståelig. Rapporten ger dock inte närmare vägledning i frågor om AI och etik men pekar på behovet av nationella och internationella etiska riktlinjer. Regeringens bedömning är att ”Sverige behöver utveckla regler, standarder, normer och etiska principer i syfte att vägleda etisk och hållbar AI och användning av AI.” I rapporten framhålls också att Sverige har möjlighet att ta en ledarroll inom etisk, säker och hållbar användning av AI genom att aktivt arbeta med frågan nationellt och driva den internationellt.³⁵

Inriktningen pekar också på vikten av samarbeten, främst inom EU, varför det arbete som görs inom EU:s ramar kan anses ha bäring på vilka riktlinjer Sverige kommer behöva förhålla sig till. Att rapporten tydligt uppmanar offentlig sektor i Sverige att driva innovationsprojekt inom AI är också något som har bäring på korrekta utbetalningar, eftersom det kan ses som en uppmaning till de utbetalande myndigheterna att våga starta innovativa projekt där AI är en komponent och då pröva och utmana de etiska och lagliga hinder som kan finnas.

3.4 Sammanfattning

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att perspektivet korrekta utbetalningar saknas i regeringens strategidokument för digitalisering som vi har gått igenom. Inte heller i den forskning om e-förvaltning som vi har tittat på finns detta perspektiv med. Regeringsuppdragen om informationsutbyte och grunddata berör några av de grundläggande förutsättningarna för korrekta utbetalningar, men i uppdragsbeskrivningarna omnämns inte detta perspektiv. Vi har också sett att de etiska riktlinjer som finns på området förefaller vara relativt övergripande.

³⁵Regeringskansliet, Näringsdepartementet (2018): *Nationell inriktning för artificiell intelligens*, s. 8-10. Informationsmaterial, N2018.14.

4 Myndigheternas arbete med digitalisering och AI av betydelse för korrekta utbetalningar

4.1 Synen på digitalisering i relation till korrekta utbetalningar

I detta avsnitt beskrivs de deltagande myndigheternas generella bild av digitalisering i relation till korrekta utbetalningar. För att skapa en bild av detta har frågan *Vilka av myndighetens arbetssätt och verktyg, kopplat till digitalisering och AI, har betydelse/kan ha betydelse för om utbetalningarna från välfärdssystemet blir korrekta eller inte* ställts som första fråga på varje intervju. Tanken var att ge respondenterna möjlighet att tänka fritt kring hur digitaliseringen påverkar korrekta utbetalningar. Samtliga respondenter anser spontant att digitalisering generellt har stor betydelse för korrekta utbetalningar, framförallt i positiv bemärkelse. Digitaliseringen anses på en generell nivå ge upphov till högre grad av korrekta utbetalningar och större möjligheter att upptäcka felaktiga utbetalningar.

4.1.1 Positiva aspekter

Många av respondenterna har uppgett att de ser korrekta utbetalningar som en del av kärnverksamheten, och det uttrycks exempelvis i termer av att ”det som hela vår verksamhet syftar till”. Det har förts generella resonemang som handlar om betydelsen av digitaliserade processer för att generellt öka andelen korrekta beslut. Uppföljning och kontroll bedöms förenklas i jämförelse med manuella processer. Vidare ser man automatiserade processer som

en effektivitetsfaktor och respondenter på flera myndigheter resonerar i termer av att automatiserade flöden frigör tid för myndighetshandläggare att ägna sig åt andra ärenden som kräver utredning och bedömning, vilket därigenom bidrar till mer korrekta beslut. Digitaliseringen har också gjort det möjligt att koncentrera handläggningen av olika ärendeslag och därmed ökad specialisering.

I intervjuerna omnämns ett antal övergripande digitala lösningar och tjänster som anses ha betydelse för korrekta utbetalningar, såsom handläggarsystem och självbetjäningstjänster. Digitalisering i form av självbetjäningstjänster och digitala handläggningsprocesser anses göra det enklare att kontrollera och därmed hitta felaktigheter i olika delar av processen. Digitaliseringen anses också medge ett mer systematiskt arbete kring kontroll. Om dessa förbättringar också realiseras när myndigheterna digitaliserar är dock oklart, enligt flera respondenter.

Respondenter på flera myndigheter lyfter fram att de anser att felen minskar och att rättssäkerheten stärks med hjälp av digitalisering. Exempel på kommentarer med denna innebörd är:

- ”Automationen minskar fel eftersom handläggare riskerar att bedöma fel”
- ”Självbetjäningstjänster med automation bidrar till att eliminera fel”
- ”En kombination av digitalisering och AI kan göra så att de manuella felen försvinner”
- ”Vi digitaliserar för effektivisering, skalbarhet och rättssäkerhet”
- ”Digitaliseringen är ett stöd i att göra utbetalningarna korrekta”

4.1.2 Negativa aspekter

Respondenter på Försäkringskassan uttrycker att digitaliseringen öppnat för mer systematiska, storskaliga och organiserade bedrägerier. Ett exempel kan vara att ett större antal identiteter utnyttjas, med eller utan deras kännedom, till digitala ansökningar om ersättningar från välfärdssystemen.

Rent juridiskt har ansvaret för korrekta uppgifter alltid legat på den sökande när denne lämnar uppgifter under formuleringen ”på

heder och samvete”. Några respondenter lyfter också fram att den sökandes roll och ansvar för att lämnade uppgifter är korrekta har förstärkts i och med utbyggnaden av självbetjäningstjänster och automatisering. Här hänvisar man till att myndighetens delaktighet ofta är större i en manuell process. I dessa processer kan uppgiftslämnandet ske i dialog med en handläggare, innebära att handläggaren knappar in uppgifterna från en ansökan eller åtminstone går igenom de inskannade uppgifterna innan beslut. Därmed ökar sannolikheten att upptäcka eventuella avvikelser och oklarheter innan beslut fattas. Utifrån detta perspektiv kan åtminstone det upplevda ansvaret för att lämnade uppgifter är korrekta i högre grad anses vara delat i en manuell process. Inspektionen för socialförsäkringen har också i en arbetsrapport lyft fram att en automatisering i de flesta fall innebär en förskjutning av ansvaret för att nödvändiga uppgifter hanteras på ett korrekt sätt från myndigheten till den sökande.³⁶

Myndigheterna förlitar sig i stor utsträckning på att korrekta uppgifter inkommer via exempelvis självbetjäningstjänster. Detta är något som flera av respondenterna på myndigheterna uppger vara en faktor som påverkar korrekta utbetalningar.

Det sker en del, relativt rudimentära, kontroller av de uppgifter som inkommer via självbetjäningstjänster. Flera respondenter menar att kontroll av dessa är något som behövs i högre utsträckning. Respondenter lyfter också fram att såväl registerdata som finns hos den egna myndigheten och uppgifter från andra myndigheter kan vara av varierande kvalitet. Här anges särskilt uppgifterna i folkbokföringsregistret eftersom felaktigheter i dessa uppgifter kan leda till felaktiga utbetalningar hos utbetalande myndigheter. Andra nämner också att det är en utmaning att kontrollera uppgifterna eftersom det kräver rättsliga förutsättningar, tid och kompetens.

4.1.3 Prioriterad fråga?

Från intervjuerna framkommer att ansvaret för korrekta utbetalningar är otydligt på de berörda myndigheterna. Detta gäller särskilt skärningspunkten mellan korrekta utbetalningar och digitalisering. Även rapporten *Styrning av arbetet med att motverka*

³⁶ ISF arbetsrapport 2015:3 *Individuell eller standardiserad socialförsäkring*, s. 20.

felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen – En kartläggning (Rapport 3) pekar på att ansvaret för felaktiga utbetalningar är splittrat på myndigheterna.³⁷ Även om vi bedömer att vi hög grad fått möjlighet att intervjua de mest lämpade personerna på de berörda myndigheterna, så har relativt många intervjupersoner spontant sagt att detta inte är deras direkta ansvarsområde.

Flera respondenter ger uttryck för att perspektivet korrekta utbetalningar väger relativt lätt i diskussioner om utveckling och utformning av nya digitala lösningar och tjänster. Vid flera intervjuer har respondenterna också givit uttryck för att myndigheten prioriterar service och enkelhet när man utformar självbetjäningstjänster, och att perspektivet ”korrekthet” hamnar längre ner i den typen av prioriteringar. I intervjuerna framkommer också att mål och riktad finansiering för att öka graden korrekta utbetalningar i digitaliseringsinitiativ är ovanliga. Någon respondent bedömer dock att perspektivet korrekta utbetalningar har fått en ökad prioritet de senaste ungefär två åren på den myndighet där denne arbetar och en annan respondent att perspektivet om ”korrekthet” inte är så lågt prioriterat i självbetjäningstjänster.

Viss utveckling som genomförts i huvudsak för att säkerställa korrekta utbetalningar har samtidigt lyfts fram i intervjuerna. Det handlar i första hand om utveckling av informationsutbyten och system för riskbaserade kontroller. I vissa specifika insatser, såsom digitaliseringsprojekt inom assistansersättning, har också mål om minskade felaktiga utbetalningar varit centrala.

4.1.4 Regelverken och dess tolkning

I intervjuerna framgår tydligt att juridiska frågeställningar har stor betydelse i de deltagande myndigheternas digitaliseringsarbete.

Flera respondenter lyfter fram att man upplever att de rättsliga tolkningarna skiljer sig åt mellan myndigheterna och att tolkningarna anses vara för restriktiva på flera myndigheter. Detta anses hindra eller hämma utvecklingen inom digitalisering och AI på myndigheterna, exempelvis vad gäller automatisering av beslut och användning av riskprofilering. Flera respondenter vid myndig-

³⁷ Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen (2019): *Styrning av arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen – En kartläggning* (Rapport 3), s. 180f.

heterna ser därför ett behov av samsyn och övergripande rättspraxis inom hela den offentliga sektorn, åtminstone bland utbetalande myndigheter, särskilt när det gäller hur Dataskyddsförordningen (GDPR) ska tolkas.

Respondenter från alla myndigheterna lyfter fram att de anser att det behövs en generell översyn av de registerförfattningar som styr möjligheterna att behandla uppgifter och att utbyta information mellan myndigheterna. I remissvaren till Digitaliseringsrättsutredningens betänkande pekar också Skatteverket, Försäkringskassan och CSN på betydelsen av en översyn av registerlagstiftning och sekretessreglering för nå den fulla potentialen med förvaltningens digitalisering.³⁸

Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) gjorde i rapporten *Profilering som urvalsmetod för riktade kontroller* bedömningen att det är mycket tveksamt om regleringen av Försäkringskassans möjligheter att behandla personuppgifter är tillräckligt tydlig i sin nuvarande utformning. I sitt arbete att motverka felaktiga utbetalningar genom utveckling och införande av riskbaserade kontroller genom dataanalyser, behöver myndigheten ett tydligt stöd i ändamålet för behandlingen och en tydlighet om vilken data som får bearbetas för ändamålet.³⁹

Inom arbetsmarknadsområdet har Arbetsmarknadsdepartementet sett behov av att tydliggöra att personuppgifter får behandlas för kontrolländamål. I en departementsskrivelse (Ds 2019:13) föreslås att Arbetsförmedlingen ska få behandla personuppgifter inom den arbetsmarknadspolitiska verksamheten om det är nödvändigt för kontrollen av stöd till arbetsgivare och individer som tar del av insatser inom den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.⁴⁰

Utredningen om samordning av statliga utbetalningar från välfärdssystemen (Fi 2018:05) pekar i sin statusrapport på att personuppgifter enligt flera registerlagar får användas i ärendehandläggningen. Men även om kontroll av utbetald ersättning får sägas ingå i handläggningen, är det inte tydligt definierat vad som avses med kontroll. Utredningen menar därför att detta kan leda till

³⁸ Remissvar på Digitaliseringsrättsutredningens betänkande *Juridik som stöd för förvaltningens digitalisering* (SOU 2018:25): Försäkringskassan 2018-09-18, Remissyttrande, dnr 009188-2018. Centrala studiestödsnämnden 2018-09-18, Remissvar, dnr 2018-110-4262. Skatteverket 2018-09-20, Remissvar, dnr 202-223563-18/112.

³⁹ Inspektionen för socialförsäkringen (2018): *Profilering som urvalsmetod för riktade kontroller*. Rapport 2018:5.

⁴⁰ Ds 2019:13: *Etableringsjobb*. Arbetsmarknadsdepartementet, avsnitt 8.4.

omedvetna skillnader mellan olika myndigheter i möjligheterna till kontroll. Utredningen pekar också på att de sekretessbrytande regler som finns på området ofta gäller namngivna personer. Detta innebär att dessa regler inte är tillämpliga för utbyte data om en större mängd personer. Myndigheterna har därför inte möjlighet att på dessa grunder göra dataanalyser till grund för riskbaserade kontroller.⁴¹

I vår kartläggning har det också framkommit att flera respondenter uppfattar att förmånsregelverken många gånger är föråldrade och utformade för manuell handläggning och därför kan vara ett hinder för digitalisering och automatisering. Respondenter från CSN pekar på att myndigheten under vissa omständigheter begränsas att lämna ut uppgifter elektroniskt och istället behöver skriva ut och skicka uppgifterna på papper. Man lyfter också fram att data som skulle kunna vara värdefulla som grund för riskbaserade kontroller, har behövt gallras. Respondenter från Migrationsverket pekar på att de enskilda som får utbetalningar från myndigheten är asylsökande som saknar personnummer och därmed också e-legitimationer, vilket begränsar myndighetens möjligheter till säkra digitala tjänster till denna grupp.

I ISF arbetsrapport 2015:3 *Individuell eller standardiserad socialförsäkring* diskuteras regelverkets konstruktion som en förutsättning för automatiserad handläggning. Man lyfter fram att det är graden av precisering i lagar och förordningar som på förvaltningsmässiga grunder avgör i vilken grad det går att automatisera en viss förmån. Arbetskadeförsäkringen och sjukpenning är exempel på ersättningssystem där regelutformning bedöms vagt och oprecist utformad och som kännetecknas av stora inslag av bedömning. Inspektionen för socialförsäkringen pekar i en arbetsrapport på att det kan finnas möjligheter till ökad förutsägbarhet och automatisering om regelverken anpassas genom standardisering.⁴²

I Digitaliseringsrättsutredningens betänkande lyfts det fram flera exempel på där formkrav för informationshantering vid kommunikation och ärendehandläggning kan hindra möjligheterna att fullt ut tillvarata digitaliseringens möjligheter. Ett exempel är att

⁴¹ Statusrapport från utredningen om samordning av statliga utbetalningar från välfärdssystemen (Fi 2018:05), *Färre felaktiga utbetalningar från de statliga välfärdssystemen med ökad samordning av betalningar och kontroller*, juni 2019, s. 33.

⁴² ISF arbetsrapport 2015:3 *Individuell eller standardiserad socialförsäkring*.

begäran om en viss komplettering av en årsredovisning måste skickas till en registrerad postadress, enligt årsredovisningslagen. För att Bolagsverket ska kunna digitalisera processen krävs därför en lagändring.⁴³ Respondenter från Migrationsverket bedömer att myndigheten inte kan ta emot digitala ansökningar, eftersom den som vill få exempelvis dagersättning ska göra en *skriftlig* ansökan, enligt gällande förordning.⁴⁴

4.1.5 Etik

Flera respondenter lyfter frågor av etisk karaktär för att kunna förhålla sig till de olika möjligheter som tekniken ger, exempelvis inom området riskprofilering. I likhet med de juridiska frågeställningarna ser flera respondenter ett behov av övergripande samhälleliga förhållningssätt till etik kopplat till exempelvis användningen av AI. Samtidigt anses också specifika riktlinjer som är direkt applicerbara för de utbetalande myndigheterna vara nödvändiga. Dessa anser man ska komma från en överordnad aktör och inte från myndigheterna själva. Det uttrycks en försiktighet i att agera och utveckla nya tjänster och automatisera med hjälp av AI när det inte finns några tydligare etiska ramverk utformade med myndigheternas verksamheter i åtanke. Specifika områden som lyfts i kartläggningen är transparens, bias och likabehandling.

4.2 Digitalisering och AI som i dag har påverkan på korrekta utbetalningar

Ingen av respondenterna från de deltagande myndigheterna är specifik i sina beskrivningar av den direkta kopplingen mellan korrekta utbetalningar och digitalisering, utan ger mer översiktliga beskrivningar. Dock har ett antal generella digitala lösningar och tjänster som anses ha påverkan på korrekta utbetalningar tagits upp av respondenterna. Dessa redovisas i detta avsnitt.

⁴³ SOU 2018:25: *Juridik som stöd för förvaltningens digitalisering*, s. 93f. Betänkande av Digitaliseringsrättsutredningen.

⁴⁴ Se 8 § förordning (1994:361) om mottagande av asylsökande m.fl.

4.2.1 Självbetjäning och automation

Graden av automatisering och självbetjäning varierar mellan myndigheterna och mellan verksamheter inom samma myndighet. Flera av myndigheterna har automatiserade processer i delar av sin verksamhet, vilket inkluderar automatiserade bifallsbeslut. Ingen av myndigheterna har automatiserat det som benämns bedömningsstunga moment. Ett undantag kan dock vara Arbetsförmedlingens automatiserade granskning av de arbetssökandes aktivitetsrapporter, vilken innefattar ett relativt stort bedömningsutrymme.

Enligt kartläggningen är det med något undantag en tydlig profil på de ersättningssystem som har automatiserats. Det är volymtunga ersättningssystem som har tydliga kriterier för rätten till ersättning, där det också finns god tillgång till strukturerade data. Maskinellt prövas då om de aktuella villkoren för rätt till ersättning är uppfyllda. Vissa rimlighetskontroller är införda i syfte att uppmärksamma felaktiga uppgifter, men i huvudsak prövas villkoren utifrån de lämnade uppgifterna. I några av Försäkringskassans automatiserade processer har prediktiva modeller som bygger på dataanalyser integrerats. Då ”flaggas” ärenden för manuell kontroll av lämnade uppgifter, där risken är förhöjd för att dessa är felaktiga.

Respondenter vid Försäkringskassan uppger att man under många år har automatiserat handläggningen av flera ersättningssystem där lagstiftningen ger tydliga kriterier för ansökningar som ger rätt till ersättning och ersättningens storlek. I dessa ersättningssystem används ofta också självbetjäningstjänster, exempelvis inom föräldraförmåner. Inom myndigheten utforskas också möjligheten att ytterligare använda digitalisering och automatisering i bedömningsstunga ersättningssystem. Då handlar det om att automatisera delar av processerna och ge beslutsstöd till själva bedömningen, som fortsatt görs av handläggare.

Respondenter vid Arbetsförmedlingen anger att myndigheten i stora delar har manuell hantering, men att man har utvecklat självbetjäningstjänster samt automatiserat delar av arbetsgivar-kontrollen och kontrollen av de arbetssökandes aktivitetsrapporter.

CSN har i hög grad helt automatiserade flöden och även automatiserade bifallsbeslut i de delar av sin verksamhet som rör studiestöd till elever på svenska högskolor, universitet och gymnasieskolor. Även CSN använder sig i hög grad av webbaserade

självbetjäningstjänster. Myndigheten använder sig också av automatiserad inhämtning av uppgifter om exempelvis registrering och studieresultat från svenska högskolor och universitet (via it-systemet Ladok), folkbokförings- och inkomstuppgifter från Skatteverket och möjligheter finns även att hämta digital information från vissa skolor. I hög utsträckning används denna information för att göra efterkontroller men en viss grad av automatiserad inläsning av information finns också i självbetjäningstjänsterna när den studerande ska ansöka om ersättning.

Det förs diskussioner inom flera myndigheter om att i högre grad automatisera fler typer av beslut. Försäkringskassan och CSN är de myndigheter som tycks ha kommit längst i detta arbete medan exempelvis Migrationsverket har låg grad av automation i processer som rör den enskilde.

I intervjuerna ges lite olika bilder av självbetjäningstjänsterna. Å ena sidan framhålls att tjänsterna är utformade för att vara användarvänliga och att det ska vara lätt att göra rätt. Exempelvis genom att tjänsterna är så enkla och intuitiva att den sökande vet vad som ska göras, vilken information som ska lämnas och varför. Till specifika fält som är svåra att fylla i kopplas informationsrutor. Visst stöd syftar också till att hjälpa uppgiftslämnaren att lämna rätt information, även om det är begränsat till vissa funktioner som exempelvis reagerar om det blir fel format eller helt orimliga uppgifter. I de mer utvecklade tjänsterna anpassas tjänsterna också till vilka uppgifter som den sökande fyllt i.

Å andra sidan ges bilden av att självbetjäningstjänsterna i hög grad utformats utifrån perspektiven service och enkelhet för den sökande och att perspektivet korrekta uppgifter får stå tillbaka. Fokus i dessa tjänster är på att inhämta den sökandes uppgifter och det görs få eller inga rimlighetskontroller i självbetjäningstjänsterna av om uppgifterna är korrekta. Kontrollerna av uppgifterna genomförs istället endast efter inlämnandet. Tjänsterna sägs inte heller vara designade med en användare som avsiktligt vill lämna felaktiga uppgifter i åtanke.

4.2.2 Informationsutbyte

En viktig aspekt i digitalisering och automatisering, som också redan nämnts och som flera av respondenterna lyfter, är tillgången till korrekt och komplett information. Detta förutsätter att myndigheter har goda möjligheter att utbyta digital information med varandra och tredje part. Exempelvis kan data automatiskt fyllas i på förhand i självbetjäningstjänster för att bidra till att informationen blir korrekt. I dag används detta i relativt begränsad utsträckning, men med ganska stor variation mellan myndigheterna. Vissa respondenter anser att den enskilde bör fylla i uppgifterna istället för att de automatiskt hämtas för att den enskilde ska känna ägandeskap och ansvar över att lämnade uppgifter är korrekta. CSN förifyller redan vissa uppgifter från högskolor och universitet och respondenterna från CSN uppger att de önskar öka tillgången till detta, i syfte att just undvika felaktigheter.

Förbättrade möjligheter att dela information mellan olika aktörer är en aspekt som av respondenter från samtliga deltagande myndigheter lyfts som en av de stora utmaningarna med att vidareutveckla och ta tillvara på möjligheterna med digitalisering och AI. Ett av de viktigaste användningsområdena för delad information är att det ger myndigheter möjlighet att hämta information från andra aktörer och använda den i såväl handläggning som kontroll inför beslut om förmån. Informationsutbyte kan också understödja kontroller i efterhand, vilket exempelvis nämnts av respondenter vid Skatteverkets folkbokföring och CSN.

Respondenter från flera myndigheter tar upp att uppgifter från de månatliga arbetsgivardeklarationerna är värdefulla för att säkerställa korrekta utbetalningar, eller skulle kunna vara det om möjligheten fanns att nyttja uppgifterna. För arbetsgivarstöden har Arbetsförmedlingen fått möjlighet till direktåtkomst till uppgifter från arbetsgivardeklarationerna, vilket respondenter från myndigheten bedömer kommer stärka förutsättningarna för korrekta utbetalningar. Respondenter från Försäkringskassan pekar på de begränsningar som uppfattas gälla för dessa uppgifter i myndighetens verksamhet. Begränsningarna bedöms gälla såväl inom vilka förmåner uppgifterna får användas som hur de får användas. En rättslig översyn inom myndigheten pågår dock av dessa frågor.

I sin redovisning på regeringsuppdrag om ett säkert och effektivt elektroniskt informationsutbyte inom den offentliga sektorn gör berörda myndigheter⁴⁵ bedömningen att Sverige saknar flera av de förvaltningsgemensamma lösningar för informationsutbyte som finns i jämförbara länder. Man pekar bl.a. på att det saknas en nationell digital infrastruktur och hur en sådan skulle kunna realiseras.⁴⁶ I svar på regeringsuppdrag om säker och effektiv tillgång till grunddata föreslås flera gemensamma principer och riktlinjer för standardiserat grunddata. Bland annat föreslås att grunddata ska leva upp till fastställda krav gällande exempelvis informationens kvalitet och aktualitet samt att grunddata ska hämtas från källan.⁴⁷

4.2.3 Uppgiftslämnande och kontroller i e-tjänster

Flera respondenter pekar på att sökandes ansvar för att lämna korrekta uppgifter inte lyfts fram så tydligt i samband med att en ansökan ska lämnas till myndigheten. Skrivningar om att det är den sökandes ansvar att lämna korrekta uppgifter och att anmäla ändrade förhållanden – samt konsekvenserna av att lämna felaktiga uppgifter – bedöms inte vara särskilt framträdande på myndigheternas webbplatser eller i självbetjäningstjänsterna.

Myndigheterna kan bidra till att lämnade uppgifter blir korrekta genom att bygga in automatiserade kontroller av lämnade uppgifter i självbetjäningstjänsterna. Denna metod används i begränsad utsträckning av Skatteverket, Försäkringskassan och CSN. I exempelvis en självbetjäningstjänst för folkbokföringen reagerar systemet när en postbox anges som folkbokföringsadress och den enskilde får information om att det inte är möjligt att ange en postbox som bostadsadress. Dessa automatiserade kontroller är regelbaserade och relativt rudimentära, men de har ändå lett till förbättringar genom att fler korrekta uppgifter lämnas av den enskilde genom denna självbetjäningstjänst. Respondenter vid CSN uttrycker en önskan om att kunna utöka denna typ av kontroller men

⁴⁵ Bolagsverket, Domstolsverket, E-hälsomyndigheten, Försäkringskassan, Lantmäteriet, Skatteverket och Myndigheten för digital förvaltning (DIGG).

⁴⁶ Slutrapport i regeringsuppdraget Fi2018/02150/DF, Fi2018/03037/DF och I2019/01061/DF, *Säkert och effektivt elektroniskt informationsutbyte inom den offentliga sektorn*, DIGG Dnr: 2019-100.

⁴⁷ Myndigheten för digital förvaltning m.fl. (2019): *Uppdrag om säker och effektiv tillgång till grunddata*. Slutrapport för regeringsuppdragen Fi2018/02149/DF, Fi2018/03036/DF och I2019/01060/DF.

anser sig då behöva bättre och enklare tillgång till information från olika aktörer.

4.2.4 Riskbaserade kontroller

Flera myndigheter har infört s.k. riskbaserade kontroller. Dessa baseras i huvudsak på dataanalyser av förmånsdata och inriktas i huvudsak på att upptäcka ärenden där lämnade uppgifter är felaktiga eller inte har ändrats under en längre tidsperiod med ersättning.

De riskbaserade kontrollerna kan också syfta till att uppmärksamma aktörer som avsiktligt eller systematiskt tillskansar sig felaktiga utbetalningar. Utredningen om samordning av statliga utbetalningar från välfärdssystemen (Fi 2018:05) lyfter fram att privata utförare har fått en allt större betydelse för välfärdssystemen och att antalet utbetalningar som går till företag därmed har ökat. Detta ställer nya krav på de utbetalande myndigheterna att bedöma ett företags lämplighet och, i vissa fall, ekonomiska situation. Bedömningarna kan vara svåra och kompliceras ytterligare av att företag används som verktyg i organiserat, och i vissa fall storskaligt, missbruk av välfärdssystemen.⁴⁸ De riskbaserade kontrollerna kan bidra till träffsäkra riskbedömningar av dessa aktörer och därigenom stärka myndigheterna ”grindvaktsfunktioner” vid inträdet för företag till välfärdssystemen. Dessa grindvaktsfunktioner kan exempelvis bidra till att stoppa eller försvåra för mindre seriösa aktörer som startar bolag i syfte att få ut pengar från välfärdssystemen.⁴⁹

Dataanalyserna som ligger till grund för de riskbaserade kontrollerna kan bygga på resultat av genomförda kontroller och identifiera vad som kännetecknar de ärenden där felaktigheter har upptäckts. Modellerna tränas alltså i dessa fall på data från genomförda kontroller. Riskbaserade kontroller kan också försöka identifiera riskmönster och möjliga avvikelser, oaktat om sådana felaktigheter har upptäckts tidigare eller ej.

⁴⁸ Utredningen om samordning av statliga utbetalningar från välfärdssystemen (2019): *Färre felaktiga utbetalningar från de statliga välfärdssystemen med ökad samordning av betalningar och kontroller*. Statusrapport, juni 2019, s. 16.

⁴⁹ Jfr Utredningen om samordning av statliga utbetalningar från välfärdssystemen (2019): *Färre felaktiga utbetalningar från de statliga välfärdssystemen med ökad samordning av betalningar och kontroller*. Statusrapport, juni 2019, s. 28f.

De riskbaserade kontrollerna har i hög grad införts som efterhandskontroller, dvs. efter att ett beslut är fattat i ett ärende och ersättningen har betalats ut. Försäkringskassan har dock i några förmånsprocesser infört dessa riskbedömningar under pågående handläggning av ett ärende, före beslut och utbetalning. De ärenden där sannolikheten för felaktiga uppgifter är förhöjd väljs ut för manuell kontroll av dessa uppgifter, t.ex. uppgift om att den sökande avstått arbete. För att kunna införa detta i exempelvis automatiserad handläggning har myndigheten utvecklat it-stödet RaKuR (Ramverk för bedömning av Kundbehov och Risk).⁵⁰

Enligt ISF är träffsäkerheten i Försäkringskassans riskbaserade kontroller som baseras på dataanalyser betydligt högre än för de övriga alternativ som finns tillgängliga i dag. Rapporten lyfter dock att det finns en risk att dessa kontroller inte alltid leder till likabehandling.⁵¹

4.2.5 AI

Kartläggningen visar att det finns ett par AI-initiativ i produktion på Försäkringskassan och Skatteverket av betydelse för korrekta utbetalningar. Både Skatteverket och Försäkringskassan har avancerade tillämpningar inom textanalys, bildanalys och nätverksanalys i syfte att exempelvis identifiera aktörer med särskilt stor risk att missbruka socialförsäkrings- respektive skattesystemen. Skatteverket har också lanserat en AI-baserad chattbot för privatpersoner, Skatti, som kan hantera vissa slags folkbokförings- och deklarationsfrågor.

I avsnitt 4.3 redogör vi även för några pågående eller planerade AI-initiativ.

4.2.6 Handläggarsöd

Vikten av moderna, digitala handläggarsystem som stöd för de olika handlägningsprocesserna lyfts av flera myndigheter som en central faktor för korrekta utbetalningar. Digitala handläggarsöd där

⁵⁰ För en beskrivning av Försäkringskassans arbete med riskbaserade kontroller, se kapitel 3 i ISF:s rapport *Profilerings som urvalsmetod för riktade kontroller*. Rapport 2018:5.

⁵¹ Inspektionen för socialförsäkringen (2018): *Profilerings som urvalsmetod för riktade kontroller*. Rapport 2018:5.

fullständiga och korrekta uppgifter ”per automatik” finns i systemet när handläggningen startar skulle vara det ideala för att få korrekta beslut och därmed korrekta utbetalningar, menar flera respondenter. Exakt hur de digitala handläggningsstöden fungerar och hur de i dagsläget bidrar till korrekta utbetalningar, samt vilka risker och problem som finns med systemen framgår dock inte av intervjumaterialet. Det framgår heller inte hur långt ifrån det ideala tillståndet, där korrekt information per automatik alltid finns i systemen, myndigheterna befinner sig.

4.2.7 Uppföljning

Som vi nämnde i avsnitt 2.3 saknar flera myndigheter kvalitetsuppföljning av automatiserade ärendeprocesser. Utöver de tester som sker under utveckling och förändringar av it-system, så pekar vår kartläggning på att det efter driftsättning inte sker någon uppföljning. En sådan uppföljning skulle kunna avse om den programkod som är implementerat i automatiserade handläggningsprocesser på ett korrekt sätt återspeglar reglerna i ersättningsystemen och om de automatiserade kontrollerna är effektiva. Ett undantag kan dock vara CSN:s årliga kvalitetsuppföljningar som omfattar cirka 100 automatiserade beslut per relevant område. Ett exempel där brister i en automatiserad beslutsprocess ledde till ett större antal felaktiga beslut om sanktioner uppmärksammades våren 2019.⁵²

På Försäkringskassan har myndighetens interrevision gjort granskningar av automatiserade nyckelkontrollerna i ett par automatiserade ersättningssystem. Resultatet av testerna bedömdes tillfredsställande mot bakgrund av att kontrollerna fungerade så som de var utformade och tänkta att fungera. Endast en mindre avvikelse uppmärksammades. Man konstaterade samtidigt att det saknades en tillförlitlig uppföljningsmetod och ett systematiskt sätt att löpande

⁵² Automatiserade beslut om varning eller avstängning från ersättning fattas normalt sett om den enskildes aktivitetsrapport inte finns registrerad senast den sista inlämningsdagen. Enligt uppgifter från Arbetsförmedlingen visade sig dock 18 323 beslut vara felaktiga, varav 824 beslut felaktigt fattats om avstängning från ersättning. I den stora majoriteten av beslut ledde dock inte de felaktiga besluten till någon ekonomisk konsekvens för de enskilda.

följa upp och säkerställa de automatiserade nyckelkontrollerna effektivitet.⁵³

På Försäkringskassan pågår också ett arbete för att myndighetens modell för systematisk kvalitetsutveckling också ska omfatta automatisk handläggning.⁵⁴ Detta ska göra det möjligt att mäta och utveckla kvaliteten också i helt eller delvis automatiserade processer.

4.3 Myndigheternas framtida användning av digitalisering och AI för korrekta utbetalningar

I detta avsnitt beskrivs hur de deltagande myndigheterna planerar att använda digitalisering och AI i de delar det har betydelse för korrekta utbetalningar. Såväl pågående som planerade initiativ omnämns. De intervjuade personerna kan inte förväntas ha haft full insyn i alla projekt och satsningar, varför denna sammanställning inte ska ses som fullständig.

4.3.1 Högre grad av automatisering och bedömningsstöd

I enlighet med vad som tidigare nämnts finns ett ökat fokus på att automatisera fler ersättningsystem och uppnå en högre automatiseringsgrad än i dag. Med hjälp av nya lösningar ser man också möjligheter att införa stöd även i mer bedömningstunga moment i handläggningen. Fokus är då främst på förstärkande AI, där avsikten är att ge handläggare stöd med hjälp av AI snarare än att automatisera själva beslutsfattandet med AI. Inom Försäkringskassan pågår exempelvis ett pilotprojekt där AI används för att ge beslutsstöd för sjukpenninghandläggarens bedömning av den sökandes arbetsförmåga. Genom AI analyseras läkarutlåtanden som sedan samkörs med riktlinjer från Socialstyrelsen och WHO. Detta beslutsstöd ska enligt plan lanseras i slutet av 2019.

⁵³ Försäkringskassan (2015): *Automatiserade och manuella kontroller i föräldrappning*, diarienummer 048206-2014. Internrevisionsrapport 2014:9.
Försäkringskassan (2018): *Automatiserade nyckelkontroller i det statliga tandvårdsstödet*, diarienummer 039534-2017. Internrevisionsrapport 2017:9.

⁵⁴ Försäkringskassans årsredovisning 2018, s. 21.

4.3.2 Utveckling av automatiserade och riskbaserade kontroller

Det finns också ett ökat fokus på datadriven och riskbaserad kontroll. Respondenter på Arbetsförmedlingen framhåller myndighetens satsning på digitalisering och att det förstärkta kontrolluppdraget innebär ett ökat fokus på bl.a. korrekta utbetalningar. Myndigheten arbetar med att gå från en i huvudsak manuell kontroll till en digitaliserad och automatiserad kontroll. Enklare kontroller automatiseras och man fortsätter att utveckla sitt arbete inom riskbaserade kontroller, där man riktar ett stort fokus på att hitta avsiktliga fel.

Inom Skatteverkets folkbokföringsverksamhet finns en ambition att fortsätta påbörjad digitalisering av verksamheten och att på kort sikt automatisera enklare kontroller och att på längre sikt utveckla mer avancerade riskbaserade kontroller. Utvecklingen inriktas mot att skapa goda förutsättningar för detta, bland annat genom att tillgängliggöra data för dessa ändamål. Förhoppningen är också att etablera utökat informationsutbyte med Migrationsverket och med utländska myndigheter.

CSN diskuterar möjligheterna att införa riskbaserade kontroller som en del i den ordinarie handläggningen, innan beslut och utbetalning. Man vill särskilt stärka förmågan att upptäcka misstänkta bidragsbrott redan i den ordinarie handläggningen. Myndigheten arbetar också med riskerna för AI-drivna bidragsbrott i form av stora mängder fiktiva ansökningar.

4.3.3 Utveckling av självbetjäningstjänster och informationsutbyte

Flera myndigheter arbetar också med att utveckla sina självbetjäningstjänster. Inom CSN vill man utveckla sina tjänster så att de kan kommunicera med den sökande och inhämta information från skolor och andra myndigheter i realtid. I en tjänst har detta byggts in och där ges den sökande möjlighet att antingen bekräfta den information som inhämtats eller ändra denna. Även Försäkringskassan vill utveckla sina självbetjäningstjänster genom att i högre grad hämta uppgifterna från källan och att återanvända lämnade uppgifter, när det är lämpligt. Pensionsmyndigheten

utvecklar sina självbetjäningstjänster så att det ska vara enklare att anmäla ändrade förhållanden inom bostadstillägg. Pensionären ska kunna se och ändra de flesta uppgifterna som ligger till grund för utbetalningarna på webben. Pensionsmyndigheten arbetar också för att fler uppgifter ska inhämtas direkt från källan för att underlätta för den sökande och att förebygga fel.

4.3.4 AI för att förebygga och motverka brott

På Skatteverket finns en gruppering som har till uppgift att intensivifiera användningen av AI i myndigheten, på uppdrag av myndighetens generaldirektör. De arbetar brett och långsiktigt, och har genomfört ett scenarioarbete i verksamheten för att skapa förståelse och ökad kunskap. Ett av scenarierna handlar om AI för att förebygga och motverka brott. De tar också fram ett ramverk för användandet av AI som sätter fokus på etisk och hållbar AI.

4.3.5 Övriga initiativ

Respondenter från Försäkringskassan har också lyft fram initiativ som syftar till att minska risken för identitetsbaserad brottslighet. Exempelvis ska myndigheten börja använda BankID vid telefonsamtal för att säkerställa att man talar med rätt person.

Migrationsverket har också avslutat en förstudie om robotiseringslösningar för bland annat hantering av utbetalningar till enskilda och planerar för ett genomförande av detta inom vissa delar.

4.4 Samverkan inom digitalisering och AI för korrekta utbetalningar

4.4.1 Koordinering inom myndigheter

Flera av respondenterna menar att det är svårt att koordinera de olika satsningarna inom digitalisering och AI inom myndigheterna. Utvecklingen förefaller ske decentraliserat i myndigheterna, med varierande grad av intern koordination.

4.4.2 Samverkan mellan myndigheter

De flesta respondenterna anser sig generellt behöva arbeta främst inom sin egen myndighet med sina unika processer och förutsättningar. Flera av myndigheterna samverkar dock exempelvis inom ramen för eSamverkansprogrammet (eSam), ett frivilligt samarbete där 23 myndigheter samt arbetsgivar- och medlemsorganisationen Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) är medlemmar. Inom ramen för eSam sker både förutsättningskapande arbete för digitalisering, koordinering av pågående och nya digitaliseringsinitiativ, samverkan inom juridik, säkerhet och arkitektur och gemensamma utvecklingsprojekt utifrån livshändelser. Här kan särskilt nämnas SSBTEK som är en gemensam tjänst för informationsutbyte kopplat till handläggningen av ekonomiskt bistånd inom socialtjänsterna.

När det gäller samverkan i frågor som rör digitalisering och korrekta utbetalningar tycks samverkan mellan myndigheter vara begränsad. Viss samverkan sker men det är i allmänhet kopplat till specifika områden eller initiativ. Försäkringskassan nämner samverkan i frågor om exempelvis informationsutbyte, rättsliga tolkningar och tekniska plattformar. Ingen av respondenterna känner till någon satsning eller gemensamt stöd till myndigheterna för att öka graden av korrekta utbetalningar med hjälp av möjligheterna med digitalisering och AI.

5 Analys och slutsatser

5.1 Prioriteringar

5.1.1 Korrekta utbetalningar är ett lågt prioriterat perspektiv

Baserat på intervjuerna med respondenterna på myndigheterna ser vi att perspektivet korrekta utbetalningar generellt sett är lågt prioriterat i förhållande till service och effektivitet, när det handlar om utveckling och utformning av digitala lösningar som har betydelse för korrekta utbetalningar. Mål för korrekta utbetalningar i digitaliseringsinitiativ är också ovanliga. Det finns även få initiativ med syfte att säkerställa att uppgifter som används för utbetalningar är korrekta, initiativen tycks istället till stor del ha fokuserat på intern effektivisering samt förbättrad service till den sökande. Detta är särskilt tydligt när det gäller utvecklingen av självbetjäningstjänster, där serviceperspektivet tycks vara vägledande i utformningen av tjänsterna.

Ovanstående iakttagelser kan hänga samman med att det på många myndigheter saknas mål rörande korrekta utbetalningar i stort och att det kan finnas incitament för myndigheterna att prioritera sådan IT-utveckling som i första hand innebär besparingar i den egna verksamheten.

Inte heller i regeringens styrning inom digitaliseringsområdet lyfts perspektiven korrekta uppgifter eller korrekta utbetalningar. Dessa perspektiv saknas exempelvis i regeringens strategidokument för digitalisering som vi har gått igenom.

5.1.2 Viss utveckling har skett för korrekta utbetalningar

Viss utveckling av informationsutbyten och riskbaserade kontroller har dock genomförts i syfte att säkerställa korrekta uppgifter och

korrekta utbetalningar. Detta har sannolikt haft relativt stor betydelse för arbetet med att säkerställa korrekta utbetalningar. Enligt vår bedömning finns det fortsatt stor potential för att minska felaktiga utbetalningar med initiativ inom dessa områden, särskilt om kontrollnivåerna i de riskbaserade kontrollerna stärks.

När det handlar om AI i form av exempelvis beslutsstöd pågår intressanta initiativ med bäring på korrekta utbetalningar. Dessa har dock ännu inte fått så stort genomslag och är i begränsad utsträckning inriktade på de huvudsakliga orsakerna till felaktiga utbetalningar.

5.1.3 Det uppfattas finnas en motsättning mellan service och kontroll

Flera intervjuade uppfattar en viss motsättning mellan kontroll och service till den enskilde. Samtidigt anser flera respondenter att service och kontroll inte bör stå i motsats till varandra. Vi gör bedömningen att det är centralt att utforma digitala lösningar och tjänster så att de förenar service- och kontrollperspektiven så långt det är möjligt. Det är dessutom ett viktigt serviceperspektiv att säkerställa att utbetalningarna blir korrekta eftersom felaktiga utbetalningar riskerar leda till återkrav och rättsliga påföljder.

Ett exempel på både kontroll och ökad service är där förifyllda uppgifter innebär att den sökande inte behöver ta reda på och fylla i de korrekta uppgifterna själv. En respondent pekar på att förifyllda uppgifter riskerar att leda till att den sökandes ansvarskänsla för uppgifterna minskar. Vår bedömning är att de flesta sökande har goda erfarenheter av förifyllda uppgifter från Skatteverkets inkomstdeklarationer och därigenom uppfattar förifyllnaden som god service. Samtidigt är Skatteverket tydliga med den sökandes ansvar för lämnade uppgifter.

Det finns samtidigt skäl för de utbetalande myndigheterna att överväga vilka uppgifter som bör förifyllas och under vilka förutsättningar. Avgörande bör vara om förtryckning bidrar till att mer korrekta uppgifter ligger till grund för beslut om ersättning, eller ej. Uppgifter som bedöms ha hög kvalitet lämpar sig väl för förifyllnad. Det kan handla om uppgifter från en oberoende och tillförlitlig källa eller uppgifter som har kontrollerats av berörda myndigheter. Om det däremot finns en förhöjd risk att uppgifterna

är felaktiga kan förifyllnad bidra till en ökad risk för felaktiga beslut och utbetalningar. En ökad risk för felaktiga uppgifter kan gälla såväl uppgifter av ett visst slag som enskilda uppgifter, exempelvis sådana uppgifter som ska spegla aktuella förhållanden men som senast uppdaterades för en lång tid sedan.

5.2 Självetjäning och automatiserad handläggning

5.2.1 Begränsat fokus på korrekta uppgifter

Beslut och utbetalningar i automatiserade processer är i hög grad beroende av de uppgifter som den sökande själv lämnar vid ansökningstillfället samt, i förekommande fall, under tid med ersättning. Flera självbetjäningstjänster hos de utbetalande myndigheterna är prisbelönta och uppskattade av dess användare. De är utformade för att vara enkla och intuitiva så att den sökande vet vad som ska göras, vilken information som ska lämnas och varför. Detta bidrar sannolikt till att underlätta uppgiftslämnandet.

Vad vi har sett finns dock få funktioner i dessa tjänster för att säkerställa att de uppgifter som lämnas in är korrekta. Tjänsterna verkar inte heller designas med en användare som avsiktligt vill lämna felaktiga uppgifter i åtanke. Det finns också skäl att tro att en ersättningsmottagare som avsiktligt vill lämna felaktiga uppgifter har lättare att göra det när relationen till myndigheten är digital istället för social.

Myndigheterna förlitar sig alltså i stor utsträckning på att lämnade uppgifter är korrekta, samtidigt som det finns få funktioner som syftar till att säkerställa detta. Från omfattningsstudierna har vi också sett att oriktiga uppgifter är den klart dominerande orsaken till felaktiga uppgifter. Det är därför värdefullt att det på flera myndigheter sker en utveckling av självbetjäningstjänsterna som kan bidra till att förebygga att oriktiga uppgifter lämnas till myndigheterna.

I rapporten *Läckaget i välfärdssystemen, del 1* gjordes bedömningen att kontrollnivåerna av lämnade uppgifter innan beslut i de högautomatiserade ärendeprocesserna behöver stärkas.⁵⁵

⁵⁵ Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen (2019): *Läckaget i välfärdssystemen, del 1 – Omfattningsstudier och bedömningar av felaktiga utbetalningar från vissa välfärdssystem* (Rapport 4), s. 261.

Kontrollen av att lämnade uppgifter återspeglar verkliga förhållanden är i dag högst begränsad. De ärenden som hanteras helt automatiserat granskas inte av handläggare och det är därför mindre sannolikt att felaktiga uppgifter uppmärksammas i dessa ärenden.

En fördel med digitaliseringen, som flera respondenter lyft fram, är att uppföljning och kontroll förenklas i jämförelse med analoga processer. Vi delar denna bedömning, men bedömer samtidigt att digitaliseringens möjligheter inte nyttjas tillräckligt i detta syfte och att kontrollen av lämnade uppgifter inte görs i tillräcklig utsträckning.

Delegationens genomförda attitydundersökning visar också att det är en mycket låg andel som tycker att myndigheterna är onödigt noggranna i sina kontroller.⁵⁶ Sannolikt indikerar detta att också allmänheten inte ser negativt på stärkta kontroller.

5.2.2 Brister och otydligheter i automatiserad handläggning

I rapporten *Styrning av arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen – En kartläggning* (Rapport 3) framkommer det bland annat att de automatiserade processerna i flera myndigheter inte omfattas av kvalitetsuppföljning och kvalitetsutveckling på samma sätt som för den manuella handläggningen, att processerna ofta inte omfattas av myndigheternas riskanalyser för felaktiga utbetalningar samt att ansvaret dessa processer är otydligt. Den vanligaste orsaken till felaktiga utbetalningar är att de uppgifter som beslut och utbetalningar baseras på är felaktiga, samtidigt kan vi konstatera att kontroller och strukturer som ska säkerställa korrekta uppgifter i automatiserade processer är högst begränsade. Detta är särskilt allvarligt eftersom fler och fler ersättningssystem automatiseras och automatiseringsgraden i redan automatiserade ersättningssystem ökar.

⁵⁶ Se avsnitt 2.4.

5.2.3 Ingen systematisk uppföljning görs av att regelverk implementerats korrekt i automatiserad handläggning

Utöver de tester som sker under utveckling och förändring av it-system tyder vår kartläggning på att det inte görs någon systematisk eller återkommande uppföljning efter driftsättning av om ersättningssystemets regelverk implementeras korrekt i automatiserade handlägningsprocesser. Ett möjligt undantag är CSN:s årliga kvalitetsuppföljning som också omfattar automatiserade beslut. Volymen på denna kvalitetsuppföljning är dock relativt liten (cirka 100 automatiserade beslut per område där automatiserat beslutsfattande sker), vilket innebär att ovanliga fel kan slinka igenom uppföljningen oupptäckta.

Med tanke på att de ersättningssystem som automatiserats i hög grad har valts ut för att regelverken är tydliga, bör förutsättningarna för korrekt implementering i allmänhet vara goda. Samtidigt kan det finnas svårigheter att översätta lagtext till programmeringskod och att kommunicera om dessa frågor när de delaktiga personerna från verksamhet (kravställare) och it (utvecklare) ofta har så olika expertis. Det kan också finnas komplicerade situationer som inte förutses i testfasen. Något som talar emot att eventuella fel upptäcks är att flera myndigheter saknar kvalitetsuppföljning för automatiserade ärendeprocesser. Det gör att det finns en risk för att felen ackumuleras över tid.

5.2.4 Individens ansvar att lämna korrekta uppgifter är otydligt

Den sökandes ansvar att lämna korrekta uppgifter har i praktiken blivit större i takt med att ärendeprocesserna digitaliseras, samtidigt som felaktiga uppgifter relativt sällan upptäcks. Den som lämnar felaktiga uppgifter kan göra sig skyldig till bidragsbrott⁵⁷, vars påföljder är i färd att skärpas.

Samtidigt visar vår kartläggning att individens ansvar för att lämna korrekta uppgifter och att anmäla ändrade förhållanden, och konsekvenserna av att lämna felaktiga uppgifter inte lyfts fram på ett

⁵⁷ Arbetsförmedlingen anmäler främst misstanke om bedrägeri vid utbetalning av stöd till arbetsgivare.

tydligt sätt. Detta leder till en ökad risk att den sökande inte fäster så stor vikt vid uppgifternas korrekthet.

5.3 Riskbaserade kontroller

5.3.1 Riskbaserade kontroller sker främst i efterhand och bedöms användas i begränsad omfattning

Vår kartläggning har visat att riskbaserade kontroller främst ligger till grund för kontroller efter utbetalning. De är i huvudsak inriktade mot att upptäcka felaktiga uppgifter som ligger till grund för beslut eller utbetalningar, men kan också syfta till att identifiera aktörer som har ett systematiskt riskbeteende, t.ex. då dessa önskar träda in som utförare av välfärd. På Försäkringskassan har också dessa kontroller integrerats i automatiserade processer innan beslut och bidrar därför till att förhindra felaktiga utbetalningar. Detta sätt att använda riskbaserade kontroller är ännu i sin linda och det finns stora utvecklingsmöjligheter. Det finns ännu inget exempel där de riskbaserade kontrollerna integrerats i självbetjäningstjänsterna i syfte att ge individualiserat stöd eller för att ställa kontrollfrågor till den sökande när denne lämnar uppgifterna.

Vår bedömning är att de riskbaserade kontrollerna används i liten men varierande omfattning på berörda myndigheter. Den utbetalande myndighet där användningen i dag är störst bedöms vara Försäkringskassan, där riskbaserade kontroller av något slag används i drygt 10 ersättningssystem. Inom Skatteverket är användningen omfattande, men detta gäller inte dess folkbokföringsverksamhet.

5.3.2 Riskbaserade kontroller kan effektivt minska felen

Träffsäkerheten i riskbaserade kontroller har visat sig vara hög i jämförelse med andra urvalsverktyg. Riskbaserade kontroller kan därför vara ett effektivt verktyg för att minska de felaktiga utbetalningarna, särskilt om de integreras i självbetjäningstjänster eller i ordinarie handlägningsprocess, eftersom felen då kan förebyggas. Vinsten av att utöka riskbaserade kontroller bör i allmänhet vara stor. De riskbaserade kontrollerna kan också stärka berörda myndigheters grindvaktsfunktioner genom att bidra till att

tidigt och effektivt identifiera mindre seriösa välfärdsaktörer. I dessa sammanhang är det angeläget att använda data om flera aktörer (t.ex. välfärdsaktören, dess företrädare och brukare). Detta bör leda till en högre träffsäkerhet i kontrollen och stärkt förmåga att tidigt och systematiskt störa eller stoppa dessa aktörer.

Vissa respondenter har pekat på risken att digitalisering ökar möjligheterna för systematiskt utnyttjande av välfärdssystemen, exempelvis genom utnyttjade identiteter. Det finns anledning att aktivt motverka dessa risker samt att följa dess utveckling och omfattning över tid. Vår bedömning är samtidigt att om myndigheterna skulle kunna utnyttja digitaliseringens möjligheter på ett bättre sätt skulle det avsiktliga och systematiska utnyttjandet kunna upptäckas i större utsträckning. Detta kan ske genom till exempel utvecklade analyser av mönster i data och ökad tillämpning av riskbaserade och förstärkta kontroller.

Riskbaserade kontroller har en högre träffsäkerhet än alternativa urvalsmetoder. Det är dock viktigt att kontinuerligt utveckla kontrollerna för att öka träffsäkerheten och minska risken för olikbehandling.

5.3.3 Rättslig osäkerhet hämmar utvecklingen

Såväl vår kartläggning som tidigare rapporter pekar på att det råder rättslig osäkerhet gällande förutsättningarna för arbetet med riskbaserade kontroller baserat på dataanalys och att detta riskerar att hämma eller hindra denna utveckling. Det har även framkommit att rättsavdelningarna på olika myndigheter gör olika tolkningar av regelverken. Respondenterna i vår kartläggning uppfattar dessutom i vissa fall tillämpningen som mycket restriktiv.

Vi delar bedömningen att det behövs ett tydligare stöd för riskbaserade kontroller och klarhet i vilken data som bearbetas för ändamålet.

Denna rättsliga osäkerhet finns också när det gäller kontroller för att stärka kvaliteten i sådana registerbaserade uppgifter som andra myndigheter än den registerförande myndigheten är beroende av. Detta är särskilt olyckligt eftersom sådana registerbaserade uppgifter ofta använts för att fatta beslut i många olika ersättningssystem. Skatteverket behöver till exempel goda

förutsättningar att utveckla riskbaserade kontroller i syfte att stärka kvaliteten i sina register som många myndigheter är beroende av.

5.4 Informationsutbyte

5.4.1 Utökad informationsutbyte efterfrågas unisont

Respondenter från alla berörda myndigheter ser utökad informationsutbyte som en nyckelfaktor för att stärka arbetet med korrekta utbetalningar. Det bidrar dessutom till en effektivare statsförvaltning och bättre service till sökande och mottagare av ersättningar från välfärdssystemen, eftersom redan lämnade uppgifter kan återanvändas. Denna kartläggning har inte omfattat vilken information som behöver utbytas för vilka ändamål, eller vilken kvalitet som önskade uppgifter bedöms ha.

I delegationens attitydundersökning uppgav endast 1 av 10 anser att informationsutbytet mellan myndigheterna är tillräckligt. 4 av 10 anser istället att myndigheternas utbyte av information *inte* är tillräckligt.⁵⁸ Vi finner det också sannolikt att allmänheten tror att informationsutbytet är mer omfattande än vad det faktiskt är. Sammantaget indikerar detta att såväl allmänheten som berörda myndigheter välkomnar ett utökad informationsutbyte, så länge utbytet är välgrundat och säkert.

5.4.2 Helhetsgrepp avseende informationsutbyte för korrekta utbetalningar behövs

Rapporten *Styrning av arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen – En kartläggning (Rapport 3)* pekar på behovet av ett helhetsgrepp avseende informationsutbytet. Det kan innebära att behov och konsekvenser (i termer av integritet, ekonomiska kostnader och effekter för felaktiga utbetalningar) av utökad informationsutbyte utreds samlat. En sammanhållen genomlysning motiveras också av att den tidigare kartläggningen uppmärksammat att respondenter från flera myndigheter menar att lagstiftningen som styr informationsutbyte behöver ses över.

⁵⁸ Se avsnitt 2.4.

5.4.3 Exempel på utökat informationsutbyte inom ramen för gällande lagstiftning

Det finns dock flera exempel på sätt att informationsutbytet kan utökas inom ramen för gällande lagstiftning. Fråga-svar-tjänster i kombination med möjlighet att prenumerera på förändringar kan vara ett alternativ. Att den sökande godkänner att myndigheten inhämtar vissa uppgifter i samband med handläggningen av ansökan kan vara ett annat.

5.5 Systemöverskridande uppgifter

5.5.1 Digitaliseringen kan bidra till att fel i systemöverskridande uppgifter fortplantas

I delegationens kommande rapport om omfattningsstudier studerar vi omfattningen av felaktiga utbetalningar som orsakas av fel i s.k. systemöverskridande uppgifter. Dessa uppgifter är centrala i många ersättningssystem för att bedöma rätten till och storleken på ersättningen. De här uppgifterna registerförs ofta hos en myndighet och används av flera myndigheter.

Fel i registerförda uppgifter riskerar att fortplanta sig och leda till felaktiga utbetalningar hos flera myndigheter och i många ersättningssystem. Digitaliseringen riskerar att förstärka denna effekt när automatiserade beslut baseras på systemöverskridande uppgifter. Detta kan ske om användande myndighet inte beaktar risken att uppgifterna kan vara felaktiga.

5.5.2 Digitalisering ger möjligheter att stärka kvaliteten på systemöverskridande uppgifter

Användande myndigheter behöver alltså beakta risker för fel i systemöverskridande uppgifter när de automatiserade handläggningsprocesserna utformas. Det kan ske genom att även dessa uppgifter riskbedöms. Det finns också anledning att tro att användande myndigheter har unika insikter om vilka slags uppgifter som kan vara felaktiga, eftersom de kan ha sådan data och kontrollmöjligheter som inte registerförande myndigheter har.

De användande myndigheterna kan därför på detta sätt bidra till att uppmärksamma felaktiga uppgifter samt att återföra denna information till registerförande myndighet. Detta bidrar till att stärka kvaliteten på de systemöverskridande uppgifterna.

5.6 Ersättningsystemens regelverk och etiska riktlinjer

5.6.1 Regelverken upplevs ofta som omoderna

I såväl vår kartläggning som i rapporten *Styrning av arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen – En kartläggning* (Rapport 3) har det framkommit att flera respondenter uppfattar att regelverken många gånger är utformade för manuell handläggning och därför kan vara ett hinder för digitalisering och automatisering. Regelverken upplevs ofta vara föråldrade på så sätt att verkligheten har ändrats och att lagstiftningen kan vara svår att tillämpa för digitalisering och automatisering. Från vår kartläggning framkommer dock få konkreta exempel på detta, vilket skulle kunna tyda på att denna problematik inte är särskilt omfattande.

Vi delar bedömningen som presenterades i ISF:s arbetsrapport, att förutsättningarna för automatisering i första hand beror på graden av standardisering av regelverken.⁵⁹ Regelverk med stort bedömningsutrymme ger förutsättningar att ta hänsyn till individuella omständigheter, men innebär samtidigt att automatisering med konventionell teknik försvåras. Regelverk med hög grad av standardisering innebär däremot större förutsägbarhet och ger i allmänhet goda förutsättningar till automatisering. Vi noterar dock i nästa avsnitt att den analytiska och tekniska utvecklingen skapar nya förutsättningar på detta område.

5.6.2 Tekniken bör tillvaratas för att stödja regelverkens intentioner

I den mån det finns regelverk som inte anpassats till ändrade förhållanden på exempelvis arbetsmarknaden, kan det finnas goda

⁵⁹ Inspektionen för socialförsäkringen (2015): *Individuell eller standardiserad socialförsäkring*. Arbetsrapport 2015:3.

skäl att modernisera dessa. Informationsflöden kan också digitaliseras och informationsutbyten etableras. Det underlättar i normalfallet för både sökande och myndigheter och kan bidra till fler korrekta utbetalningar.

Samtidigt kan regelverk med stora inslag av bedömningar och specialregler vara svåra att automatisera med konventionell teknik. För dessa regelverk ger dock den analytiska och tekniska utvecklingen i form av beslutsstöd med hjälp av prediktiva modeller och AI nya förutsättningar. Handläggaren kan exempelvis få stöd att göra bedömningar, också i svåra bedömningsituationer, istället för att själva bedömningen automatiseras. Här sker intressanta initiativ på myndigheterna och den nya tekniken bör fortsatt tillvaratas i syfte att ge ändamålsenligt stöd för att realisera intentionerna med regelverken på ett effektivt och korrekt sätt.

5.6.3 Etiska riktlinjer är inte tillräckligt konkreta

Etiska riktlinjer för AI är under utveckling eller är nyligen publicerade. Det är därför ännu oklart hur konkreta dessa kommer att bli och hur myndigheterna kommer att uppfatta dessa. Utifrån kartläggningen är dock vår bedömning att de etiska riktlinjerna i dag är på en relativt hög och generell nivå och inte tillräckligt preciserade för att möta myndigheternas behov på detta område. Stödet för myndigheternas operativa arbete med AI för bland annat korrekta utbetalningar behöver därför utvecklas och preciseras.

5.7 Digitalisering och korrekta utbetalningar

5.7.1 Digitaliseringen av ärendeprocesser uppfattas leda till fler korrekta utbetalningar

Från nästan alla intervjuer framträder en tydlig uppfattning att digitaliseringen leder till en högre grad av korrekta utbetalningar. Få risker för felaktiga utbetalningar har också framkommit i intervjuer och tidigare genomförda riskanalyser. I endast en intervju lyftes risker för felaktiga utbetalningar tydligt fram. Flera respondenter pekar på möjligheten till automatiserade kontroller, enhetliga bedömningar och utvecklat informationsutbyte. Samtidigt tycks

bilden av varför digitalisering kan förväntas leda till fler korrekta utbetalningar vara relativt oprecis. Det finns inte heller någon explicit uppföljning av digitaliseringen ur detta perspektiv.

5.7.2 Digitaliseringens nuvarande effekter på korrekta utbetalningar kan vara negativa

Det finns inget i delegationens omfattningsstudier som indikerar att omfattningen av felaktiga utbetalningar är lägre i ersättningssystem som digitaliserats genom exempelvis införande av självbetjäningstjänster eller automatiserad handläggning. Av de ersättningssystem som har högst andel felaktiga utbetalningar och misstänkt avsiktliga fel är två högautomatiserade, tillfällig föräldrapenning och statligt tandvårdsstöd.⁶⁰ Från dessa studier går det inte att säkert uttala sig om digitaliseringens effekter på korrekta utbetalningar. Samtidigt verkar inte digitaliseringen i de högautomatiserade ersättningssystemen ha lyckats hantera riskerna med felaktiga uppgifter från de sökande. Denna dominerande orsak till felaktiga utbetalningar tycks snarast ha förstärkts i dessa system. I de automatiserade systemen uppskattas samtliga felaktiga utbetalningar vara orsakade av oriktiga uppgifter.⁶¹ Kontrollnivåerna av lämnade uppgifterna är också generellt låga i dessa system.

Automatiserat beslutsfattande leder till den positiva effekten att lika ärenden bedöms lika, men eftersom de ersättningssystem som automatiserats innehåller få eller inga bedömningar som riskerar att bli fel i handläggningen, är denna positiva effekt sannolikt begränsad. Våra studier visar att felaktiga bedömningar orsakar en begränsad andel av de felaktiga utbetalningarna.⁶²

Möjligheten att koncentrera och specialisera handläggningen kan stärka kvaliteten om den kombineras med effektiva och relevanta

⁶⁰ Det kan noteras att dessa två system automatiserades för drygt 10 år och utifrån en analog logik. Detta kanske snarare kan beskrivas som digitisering än digitalisering (se avsnitt 1.4 i denna rapport). Det har samtidigt inte framkommit något i vår kartläggning som pekar på att riskerna för felaktiga uppgifter skulle hanteras på ett bättre sätt i system som automatiserats senare.

⁶¹ Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen (2019): *Läckaget i välfärdssystemen, del 1 – Omfattningsstudier och bedömningar av felaktiga utbetalningar från vissa välfärdssystem* (Rapport 4), s. 161.

⁶² Felaktiga bedömningar eller beslut, givet att myndigheten har tillräckliga och korrekta uppgifter till grund för sina bedömningar och beslut, uppskattades orsaka knappt 5 procent av de felaktiga utbetalningarna i de nio ersättningssystem som studerades i huvudsak empiriskt. Se avsnitt 2.2 i denna rapport.

kontroller. Vår kartläggning visar dock att det finns stora brister i kontroller inom automatiserade system.

Sammantaget kan det därför vara så att de positiva effekterna av digitalisering på korrekta utbetalningar är begränsade i nuläget och att de negativa är större.

Elektroniskt informationsutbyte har dock sannolikt under vissa förutsättningar en positiv effekt för korrekta utbetalningarna. Det gäller de fall utbytet omfattar uppgifter som har en central betydelse för rätten till eller ersättningens storlek och att dessa uppgifter inte skulle inhämtas i samma utsträckning utan det elektroniska informationsutbytet. Det kan vara en anledning till att problemet med kolliderande ersättningar är begränsat, även om denna problematik inte heller tidigare bedömts utgöra en betydande orsak till felaktiga utbetalningar.⁶³

5.7.3 Lite kunskap från forskningen om digitaliseringens effekter på korrekta utbetalningar

Forskning inom e-förvaltning, såväl i Sverige som internationellt, tycks i stor utsträckning ha utelämnat korrekthetsperspektivet och i huvudsak fokuserat på serviceperspektivet. Vi ser det som problematiskt att forskningen därför inte kan bidra med kunskap om hur digitaliseringen påverkar korrekta utbetalningar.

5.7.4 Digitalisering och AI ökar möjligheterna att göra effektiva omfattningsstudier

En positiv effekt av digitalisering är att det ökar möjligheten att genomföra omfattningsstudier på ett effektivt sätt. Detta har skett genom att de slumpmässiga kontrollerna kunnat stratifieras utifrån faktorer som särskiljer ärenden med hög risk från låg risk och att relativt sett fler ärenden med risk för felaktiga utbetalningar ingått i urvalet.

Det finns också potential att detta kan utvecklas och bidra till mer effektiva omfattningsstudier genom säkrare uppskattningar av felen

⁶³ Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen (2019): *Läckaget i välfärdssystemen, del 1 – Omfattningsstudier och bedömningar av felaktiga utbetalningar från vissa välfärdssystem* (Rapport 4), s. 250.

och en mer träffsäker kontroll. Detta kan exempelvis ske genom att stratifiering får större genomslag i omfattningsstudierna eller att den också beaktar vissa slags felaktigheter av särskilt intresse, till exempel större och/eller systematiska felaktigheter. Genom AI kan också nya mönster och avvikelser upptäckas och möjligheten finns därmed att upptäcka nya typer av fel och bidragsbrott.

5.8 Samverkan rörande korrekta utbetalningar

5.8.1 Digitaliseringsinitiativ sker relativt isolerat

Vår kartläggning av pågående och planerade initiativ är inte heltäckande, men visar på flera intressanta och nyskapande tester där man utvecklar AI till stöd för delar av processer i verksamheterna. Dessa verkar dock genomföras relativt isolerat på myndigheterna, och kunskapen om vad som sker på andra myndigheter förefaller vara relativt låg. Det är i nuläget svårt att se ett bredare genomslag av AI i perspektivet korrekta utbetalningar i myndigheternas verksamhet.

Skatteverket har samtidigt ett ambitiöst upplägg där man har involverat många medarbetare och undersöker olika användningsområden för AI. Detta bidrar troligen till att öka myndighetens beredskap och förmåga att använda AI bredare i sin verksamhet. Effekterna av denna satsning återstår att se, särskilt vad gäller effekterna för korrekt beskattning.

5.8.2 Systematisk kunskap om hur digitala lösningar bör utformas saknas

I vår kartläggning har det inte framkommit att det finns någon systematisk kunskap om hur digitala lösningar och tjänster ska utformas för att säkerställa korrekta uppgifter och korrekta utbetalningar. Exempelvis har vi inte sett några vägledande principer kopplade till korrekta utbetalningar eller designprinciper inbyggda i utvecklingsarbetet som adresserar perspektivet korrekta utbetalningar. Vi kan också konstatera att det inte görs någon uppföljning av digitaliseringsinitiativ utifrån perspektivet korrekta utbetalningar.

Ej heller har forskningen om e-förvaltningen tittat på detta perspektiv.

Genom ökad samverkan kan den systematiska kunskapen öka om hur digitala tjänster kan utformas för att säkerställa korrekta uppgifter och korrekta utbetalningar. Gemensamma problem och utmaningar kan också adresseras.

5.8.3 Potential för ökat samarbete

Kartläggningen visar att samarbete är en utmaning, såväl inom som mellan de utbetalande myndigheterna. Flera myndigheter tar upp att de samverkar inom ramen för eSam rörande exempelvis livshändelser, vilket ska resultera i framtagande av digitala tjänster. Perspektiven korrekta uppgifter och korrekta utbetalningar tycks dock inte framträdande.

Av våra intervjuer framkommer att myndigheterna har liknande problem och utmaningar. Våra tidigare studier pekar också på att de huvudsakliga orsakerna till felaktiga utbetalningar i digitaliserade ärendeprocesser verkar vara snarlika. Det borde därför finnas generella lärdomar att ta tillvara för samtliga utbetalande myndigheter kring frågan om digitalisering och AI för korrekta utbetalningar.

Ur ett kompetensperspektiv borde också ökad samverkan vara viktigt. Det finns en begränsad mängd personer som har relevant analytisk och teknisk kompetens samt förstår välfärdssystemens utformning och dess risker för felaktiga utbetalningar. Dessa personer är troligen nyckelaktörer vad gäller korrekta utbetalningar inom de utbetalande myndigheterna.

I intervjuunderlaget finns också specifik efterfrågan på mer samverkan och tydligare styrning främst när det gäller juridiska och etiska frågor.

6 Avslutande diskussion och prioriterade områden

6.1 Avslutande diskussion

Digitaliseringen genomsyrar samhället och även svensk offentlig sektor digitaliseras snabbt. Hur de utbetalande myndigheterna digitaliserar och automatiserar sin verksamhet påverkar deras förmåga att säkerställa korrekta utbetalningar. Våra intervjuer med nyckelpersoner på dessa myndigheter visar att det finns en optimism kring digitaliseringens förmåga att bidra till mer korrekta utbetalningar. I stort finns en samstämmig syn att digitaliseringen också leder till en högre grad av korrekta utbetalningar. Även i vår kartläggning finns det mycket som talar för att potentialen är stor för mer korrekta utbetalningar med hjälp av digitalisering och AI.

En sammanvägd bedömning talar dock för att denna potential långt ifrån utnyttjas och digitaliseringens nuvarande effekter på utbetalningar snarare kan vara negativa. Vi ser att detta kan ha flera orsaker. Perspektiven korrekta uppgifter och korrekta utbetalningar är lågt prioriterat i myndigheternas digitaliseringsarbete jämfört med service och effektivitet i den egna verksamheten. Detta kommer till uttryck på flera sätt. Det genomförs exempelvis få initiativ med syfte att säkerställa att uppgifter som ligger till grund för beslut om utbetalningar är korrekta. Inte heller utformningen av de digitala tjänsterna tycks beakta detta perspektiv i någon större utsträckning. Det finns till exempel få funktioner i självbetjäningstjänster och automatiserad handläggning som syftar till att säkerställa korrekta uppgifter och förebygga fel. De generella kontrollnivåerna av lämnade uppgifter och användningen av dataanalyser i syfte att få träffsäkra kontroller är dessutom begränsad. Såvitt vi har sett görs heller ingen uppföljning av hur investeringar i digitalisering och AI påverkar de felaktiga utbetalningarna. Kartläggningen har inte heller

visat att det finns någon systematisk kunskap om hur digitala tjänster och lösningar ska utformas för att säkerställa korrekta uppgifter och korrekta utbetalningar.

Detta pekar på ett generellt behov av mål för korrekta utbetalningar och att det också genomsyrar myndigheternas digitaliseringsarbete, i prioriteringar av digitaliseringsinitiativ, utformning av digitala tjänster och införande av riskbaserade kontroller med tillräckliga kontrollnivåer. Det finns också ett behov av att i större utsträckning försöka kombinera service- och kontrollperspektivet. Det kan ske genom ett mer aktivt och intelligent stöd till den sökande, t.ex. genom att i högre grad återanvända och förifylla kvalitetssäkrade uppgifter i självbetjänings-tjänsterna. Ett utvecklat informationsutbyte är en central förutsättning för detta. Potentialen i dataanalys och artificiell intelligens kan också bidra till att både stödet och kontrollinsatserna blir mer träffsäkra och effektiva.

Förutsättningarna behöver också stärkas. Enligt våra studier bedöms ungefär hälften av de felaktiga utbetalningarna orsakas av att den sökande misstänkt avsiktligt lämnar oriktiga uppgifter. Myndigheternas förmåga att upptäcka dessa oriktiga uppgifter, helst före beslut, behöver därför vara god. Risker finns också för systematisk bidragsbrottslighet som myndigheterna behöver kunna upptäcka tidigt och effektivt. Sammantaget behövs här ett tydligare rättsligt stöd för att använda relevant data för dessa ändamål. Rättsliga förutsättningar behövs också för att etablera sådana informationsutbyten som har stor effekt på omfattningen av felaktiga utbetalningar.

Delegationens omfattningsstudier har visat att den dominerande orsaken till felaktiga utbetalningar är att oriktiga uppgifter ligger till grund för beslut om utbetalningar. Med den kunskap om som finns inom berörda myndigheter och med utgångspunkt i iakttagelserna i denna rapport, finns därmed goda möjligheter att prioritera och utforma insatser med hjälp av digitalisering och AI i syfte att nå betydande positiva effekter för korrekta utbetalningar.

Utifrån våra slutsatser pekar vi här ut några prioriterade områden med rekommendationer för att bättre ta tillvara potentialen i digitalisering och AI för att säkerställa korrekta utbetalningar. I slutbetänkandet återkommer vi med konkreta förslag.

6.2 Prioriterade områden

6.2.1 Styrning och uppföljning för korrekta utbetalningar i digitaliseringen

Som vi sett flera uttryck för är perspektiven korrekta uppgifter och korrekta utbetalningar lågt prioriterat i myndigheternas digitaliseringsarbete. Inte heller i regeringens styrning på området är dessa perspektiv framträdande. Vi anser att regeringens styrning bör förtydligas i detta avseende, till exempel genom att regeringens digitaliseringsstrategi kompletteras med skrivningar om vikten av korrekta utbetalningar. Det är också viktigt att myndigheterna explicit tar med perspektivet korrekta utbetalningar som prioriteringsgrund i digitaliseringsinitiativ samt följer upp och mäter hur investeringar i digitalisering och AI påverkar de felaktiga utbetalningarna.

6.2.2 Systematisk kunskap om hur digitala lösningar ska utformas för att säkerställa korrekta utbetalningar

Vi kan konstatera att det finns en utbredd uppfattning att digitalisering leder till en högre grad av korrekta utbetalningar. Samtidigt visar vår kartläggning och genomförda omfattningsstudier att digitaliseringen riskerar att ha motsatt effekt i dag. Inom myndigheterna följs digitaliseringens effekter på korrekta utbetalningar inte upp och det finns inte heller någon systematisk kunskap om hur digitala lösningar kan utformas för att säkerställa korrekta utbetalningar. Det är därför viktigt att sådan systematisk kunskap tas fram och används i myndigheternas utvecklingsarbete. I första hand kan en sådan kunskapssammanställning omfatta självbetjäningstjänster, automatiserad handläggning samt risk-baserade kontroller innan och efter utbetalning. Vi har också sett att digitaliseringens effekter på korrekta utbetalningar inte heller studeras inom forskningen av e-förvaltningen.

6.2.3 Korrekta uppgifter i självbetjäningstjänster och automatiserad handläggning

Vi har sett att det finns ett begränsat fokus på korrekta uppgifter i självbetjäningstjänster och automatiserad handläggning. Våra omfattningsstudier visar samtidigt att oriktiga uppgifter är den i särklass största orsaken till felaktiga utbetalningar, inte minst i automatiserade ersättningssystem. En hög andel av feLEN bedöms dessutom vara avsiktliga.⁶⁴

Det är därför centralt att förebygga att oriktiga uppgifter ligger till grund för beslut om utbetalning genom att utveckla ändamålsenliga och effektiva sätt att säkerställa korrekta uppgifter i självbetjäning och automatiserad handläggning. Det kan handla om att stödet och kontrollen stärks på flera sätt:

- Tjänsterna bör rent generellt designas med en användare som avsiktligt vill lämna felaktiga uppgifter i åtanke.
- Individens ansvar att lämna korrekta uppgifter och konsekvenserna av att lämna felaktiga uppgifter görs tydligare.
- Aktivt och intelligent stöd ges den sökande, t.ex. genom att uppgifter som bedöms ha hög kvalitet förifylls och att självbetjäningstjänsterna blir mer dialogbaserade.⁶⁵
- I självbetjäningstjänsten riskbedöms lämnade uppgifter i realtid. Om risken är förhöjd att lämnade uppgifter är oriktiga kan den sökande ges ytterligare information eller få besvara extra kontrollfrågor.⁶⁶
- Kontroller av lämnade uppgifter i automatiserad handläggning stärks och görs i huvudsak riskbaserad. Särskilt prioriterat är att riskbedöma uppgifter som har en central betydelse för rätten till ersättning eller ersättningens storlek.

⁶⁴ Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen (2019): *Läckaget i välfärdssystemen, del 1 – Omfattningsstudier och bedömningar av felaktiga utbetalningar från vissa välfärdssystem* (Rapport 4), s. 161.

⁶⁵ Den dialogbaserade självbetjäningen kan exempelvis efterfråga endast de uppgifter som behövs och ge intelligent stöd att lämna en komplett textuell beskrivning.

⁶⁶ Riskbedömningarna kan uppmärksamma avvikande uppgifter baserat på enkel logik, men kan också bygga på avancerade dataanalyser av aktuella och historiska data (riskbaserade kontroller).

- Lättanvända stöd för att anmäla eventuella ändrade förhållanden införs, om de inte redan finns. Särskilt prioriterat är detta i ersättningssystem där en hög andel av de felaktiga utbetalningarna orsakas av ej anmälda ändrade förhållanden och där endast den sökande har denna information.

6.2.4 Styrning, analys och uppföljning av automatiserad handläggning

Mot bakgrund av de allvarliga brister som identifierats när det gäller automatiserade ersättningssystem är det angeläget att berörda myndigheter säkerställer att styrning och ansvar är tydligt och ändamålsenligt när det gäller korrekta utbetalningar från automatiserade processer. Det är också viktigt att analys och kvalitetsuppföljning av felaktiga utbetalningar även omfattar de automatiserade handläggningsprocesserna och ger ett bra stöd för att de felaktiga utbetalningarna inom dessa processer minskar över tid. Eftersom felaktiga uppgifter är den i särklass största orsaken till felaktiga utbetalningar finns det anledning att särskilt säkerställa att kvalitetsutveckling och kvalitetsuppföljningen omhändertar dessa risker på ett bra sätt.

Med något undantag kan vi också konstatera att det inte sker någon systematisk uppföljning efter driftsättning av om ersättningssystemens regelverk implementerats korrekt i den automatiserade handläggningen. Fel i detta avseende kan utgöra en risk för felaktiga utbetalningar där även små felaktigheter kan leda till betydande fel över tid. Det är därför viktigt att det sker en systematisk uppföljning på detta område även efter driftsättning.

Även metoderna för tillsynsmyndigheternas granskning kan behöva utvecklas i takt med att exempelvis automatisering och riskbaserade kontroller får en allt mer betydelsefull roll. Här ryms frågor om hur en effektiv tillsyn kan ske av automatisk handläggning eller av algoritmer som ligger till grund för riskbaserade kontroller.

6.2.5 Utveckling av och förutsättning för riskbaserade kontroller

Enligt våra uppskattningar orsakas ungefär hälften av de felaktiga utbetalningarna av att den sökande misstänkt avsiktligt lämnat felaktiga uppgifter i ansökan eller underlåtit att anmäla ändrade förhållanden under tiden med ersättning.⁶⁷ Kontrollerna av lämnade uppgifter behöver därför stärkas och i huvudsak göras riskbaserade och inriktade på avsiktliga och systematiska fel. Vi har också sett i tidigare publicerade riskanalyser att kontroller under tid med ersättning nedprioriteras jämfört med kontroller av nyansökningar. Med ökad förmåga att upptäcka indikationer på förändrade förhållanden kan kontrollen göras i rätt ärenden i rätt tid. Kontroller bör också göras så tidigt som möjligt i syfte att förebygga och upptäcka fel. Det finns också risker för systematiskt utnyttjande av välfärdssystemen från mindre seriösa välfärdsaktörer. Att tidigt och effektivt identifiera dessa är central del av myndigheternas grindvaktsfunktioner. Det är därför viktigt att införa riskbaserade kontroller i realtid i flera riskhändelser⁶⁸, se tabell 6.1 nedan.

⁶⁷ Delegationen för korrekta utbetalningar (2019): *Läckaget i välfärdssystemen, del 1 – Omfattningsstudier och bedömningar av felaktiga utbetalningar från vissa välfärdssystem* (Rapport 4), s. 18.

⁶⁸ Riskhändelserna i tabellen kan också antas vara åtminstone delvis sammankopplade. Det kan exempelvis finnas en förhöjd risk att en välfärdsaktör lämnar felaktiga uppgifter i en ansökan strax efter att dess styrelse har bytts ut, om bytet skett i syfte att skapa möjligheter för utnyttjande av välfärdssystemen. Det finns därför anledning att de riskbedömningar som görs beaktar information från övriga riskhändelser i den mån det är motiverat.

Tabell 6.1 Riskbaserade kontroller kan införas i flera riskhändelser

Riskhändelse	Syfte
När välfärdsaktörer ska registreras, anslutas eller beviljas tillstånd för sin verksamhet (hos exempelvis Bolagsverket, Skatteverket, Försäkringskassan och Inspektionen för vård och omsorg).	Upptäcka aktörer som startar verksamhet i syfte att utnyttja välfärdssystemen.
När det sker företrädarbyte hos välfärdsaktör	Upptäcka om företrädarbytet gjorts i syfte att utnyttja välfärdssystemen
När uppgifter lämnas i självbetjäningstjänsterna.	Förebygga oriktiga uppgifter, ge individualiserat stöd eller ställa extra kontrollfrågor.
Under myndighetens handläggning av ansökan.	Upptäcka oriktiga uppgifter.
Under tid med ersättning, t.ex. inför utbetalning.	Upptäcka förändrade förhållanden, kontrollera rätt ärenden i rätt tid.
När systemöverskridande uppgifter lämnas till registerförande myndighet – och möjligen också när uppgiften används av användande myndighet.	Upptäcka oriktiga uppgifter, undvika spridningseffekter genom att oriktiga uppgifter korrigeras hos registerförande myndighet ⁶⁹ .

När det gäller fel i systemöverskridande uppgifter och välfärdsaktörer som vill utnyttja välfärdssystemen får berörda myndigheter olika insikter om vilka slags fel och aktörer som orsakar felaktiga utbetalningar och hur dessa kan upptäckas. Det beror på att tillgången till data, kontext och kontrollinstrument varierar mellan myndigheterna. Dessa kompletterande insikter motiverar ett samarbete mellan tillståndsgivande, registerförande och utbetalande myndigheter i att utveckla riskbaserade kontroller avseende systemöverskridande uppgifter och välfärdsaktörer. Detta kan leda till att myndigheternas grundvaktfunktioner och kontroller blir effektivare, samtidigt som hinder för att utveckla kontrollernas effektivitet identifieras, t.ex. i form av hinder att använda viss information för att rikta och genomföra kontrollerna.

Mot bakgrund av den rättsliga osäkerhet som gäller riskbaserade kontroller och den potential det har för att säkerställa korrekta

⁶⁹ Effekten kan vara flerfaldig: Förebygger att oriktiga uppgifter registreras av registerförande myndighet eller används av användande myndighet. I de fall användande myndighet upptäcker felet kan information om detta fel återföras till registerförande myndighet.

utbetalningar är det angeläget att arbetet ges ett tydligare rättligt stöd.

Vår kartläggning visar att berörda myndigheter ser ett behov av konkreta etiska riktlinjer som stöd i arbetet med exempelvis utveckling av riskbaserade kontroller. Det bör därför övervägas att fastställa och tydliggöra sådana riktlinjer. En utgångspunkt för detta arbete skulle kunna vara de riktlinjer som tagits fram av EU-kommissionens expertgrupp på hög nivå för AI.

6.2.6 Utökad informationsutbyte

Informationsutbyte har sannolikt haft relativt stor betydelse för arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar och ett utökad informationsutbyte skulle stärka detta ytterligare. Det är därför angeläget att undersöka vilken information som behöver utbytas, för vilka ändamål och vilken kvalitet de önskade uppgifterna bedöms ha. Det är även viktigt att uppskatta vilken effekt det ökade informationsutbytet har på felaktiga utbetalningar. Ett helhetsgrepp kan behöva tas med det primära syftet att säkerställa korrekta utbetalningar och motverka bidragsbrott.

Ett informationsutbyte kan omfatta information av flera slag. Det kan handla om uppgifter som har direkt betydelse för rätten till ersättning eller ersättningens storlek. Men det kan också handla om uppgifter som behövs för att utveckla myndigheternas riskbaserade kontroller av uppgifter och välfärdsaktörer. Sådan information behöver också utbytas på ett sätt som gör det möjligt att genomföra de dataanalyser som de riskbaserade kontrollerna bygger på.

Samtidigt som det finns rättsliga hinder mot utökad informationsutbyte som kan behöva undanröjas, har vi sett exempel på att informationsutbytet kan utökas inom ramen för gällande lagstiftning. Det finns därför goda skäl att undersöka dessa möjligheter närmare. Som ett led i detta bör det undersökas om inte de månatliga arbetsgivardeklarationerna kan användas i ökad utsträckning.

För att säkerställa goda förutsättningar för informationsutbyte är det angeläget att uppgifterna blir rätt vid källan, det vill säga hos den registerförande myndigheten. Det måste också vara lätt för

användande myndigheter att vidarebefordra indikationer på felaktiga uppgifter till den registerförande myndigheten.

6.2.7 Samarbete kring digitalisering och AI för korrekta utbetalningar

I dag sker det i princip inget samarbete mellan de utbetalande myndigheterna när det gäller digitalisering och AI för korrekta utbetalningar. Samtidigt är de huvudsakliga orsakerna till felaktiga utbetalningarna lika mellan myndigheterna. Också de tekniska och analytiska metoderna och verktygen som står till förfogande för att komma tillrätta med felen är snarlika. Det finns därför starka skäl att öka samarbetet kring digitalisering och AI för att tillvarata potentialen för korrekta utbetalningar. Flera av de prioriterade områdena som vi lyft fram i detta kapitel kan omfattas av ett sådant samarbete, men inte minst:

- Systematisk kunskap om hur digitala tjänster ska utformas för att säkerställa korrekta utbetalningar.
- Utveckling av och förutsättning för riskbaserade kontroller.
- Informationsutbyte.

Referenser

- Accenture (2013): *Fraud, Waste and Abuse in Social Services. Identifying and Overcoming this Modern-Day Epidemic.*
- Atomium-European Institute for Science, Media and Democracy, EISMD (2018): *Ethical Framework for “Good AI Society”.* www.eismd.eu
- Cath, Corinne, et al. (2018): *Artificial intelligence and the ‘good society’: the US, EU, and UK approach.* Science and engineering ethics 24.2: 505-528.
- Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen (2019): *Läckaget i välfärdssystemen, del 1 – Omfattningsstudier och bedömningar av felaktiga utbetalningar från vissa välfärdssystem (Rapport 4).*
- Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen (2019): *Styrning av arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen – En kartläggning (Rapport 3).*
- Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen (2019): *Bidragsmoralen i samhället – En aktuell lägesbild av inställningen till felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen (Rapport 2).*
- Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen (2018): *Risker för felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen (Rapport 1).*
- Ds 2019:13: *Etableringsjobb.* Arbetsmarknadsdepartementet.
- eSamverkansprogrammet (2016): *Elektroniskt informationsutbyte – en vägledning för utlämnande i elektronisk form.*
- Europeiska kommissionen (2019): *Etiska riktlinjer för tillförlitlig AI.* Europeiska kommissionens expertgrupp på hög nivå för AI-frågor.

- Försäkringskassan (2015): *Automatiserade och manuella kontroller i föräldrapenning*, diarienummer 048206-2014. Internrevisionsrapport 2014:9.
- Försäkringskassan (2018): *Automatiserade nyckelkontroller i det statliga tandvårdsstödet*, diarienummer 039534-2017. Internrevisionsrapport 2017:9.
- Försäkringskassan (2019): *Årsredovisning 2018*.
- Inspektionen för socialförsäkringen (2015): *Individuell eller standardiserad socialförsäkring*. Arbetsrapport 2015:3.
- Inspektionen för socialförsäkringen (2018): *Profileringsom urvals metod för riktade kontroller*. Rapport 2018:5.
- Myndigheten för digital förvaltning m.fl. (2019): *Uppdrag om säker och effektiv tillgång till grunddata*. Slutrapport för regeringsuppdragen Fi2018/02149/DF, Fi2018/03036/DF och I2019/01060/DF.
- Prop. 2016/17:180 *En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag*.
- Regeringskansliet, Infrastrukturdepartementet (2019): *Uppdrag att öka den offentliga förvaltningens förmåga att tillgängliggöra öppna data, bedriva öppen och datadriven innovation samt använda artificiell intelligens*. Dnr: I2019/01416/DF, I2019/01020/DF.
- Regeringskansliet, Näringsdepartementet (2012): *Med medborgaren i centrum – Regeringens strategi för en samverkande statsförvaltning*. artikelnummer: N2012.37.
- Regeringskansliet, Näringsdepartementet (2017): *För ett hållbart digitaliserat Sverige – en digitaliseringsstrategi*. Dnr: N2017/03643/D.
- Regeringskansliet, Näringsdepartementet (2018): *Nationell inriktning för artificiell intelligens*. Informationsmaterial, N2018.14.
- Schou, J., & Hjelholt, M. (2018): *Digital citizenship and neoliberalization: governing digital citizens in Denmark*. *Citizenship Studies*, 22(5), 507-522.
- Socialförsäkringsbalk (2010:110).
- SOU 2018:25: *Juridik som stöd för förvaltningens digitalisering*. Betänkande av Digitaliseringsrättsutredningen.
- SOU 2018:72: *Expertgruppen för digitala investeringar, Slutrapport*. Betänkande av Expertgruppen för digitala investeringar.

- Tilson, D., Lyytinen, K., & Sorensen, C. (2010): *Digital infrastructures: The missing IS research agenda*. Research commentary. Information Systems Research, 21(4), 748-759.
- Utredningen om samordning av statliga utbetalningar från välfärdssystemen (2019): *Färre felaktiga utbetalningar från de statliga välfärdssystemen med ökad samordning av betalningar och kontroller*. Statusrapport juni 2019.
- Uppström, E., & Lönn, C. M. (2017): *Explaining value co-creation and co-destruction in e government using boundary object theory*. Government Information Quarterly, 34(3), 406-420.
- von Essen, C. (2018): *Här är nischerna där Sverige kan visa framfötterna*. Veckans affärer, 2018-12-05.
- West, J., & Bhattacharya, M. (2016): *Intelligent financial fraud detection: A comprehensive review*. Computers and Security.