

Datum
2020-04-15

Ert datum
2020-01-17

Vårt diarienummer
ADM/2020:57
Er beteckning
Fi2019/04199/BATOT

Finansdepartementet

103 33 STOCKHOLM

Samlade åtgärder för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen (SOU 2019:59)

Centrala studiestödsnämnden (CSN) lämnar följande synpunkter på delegationens förslag. CSN har i övriga delar inga synpunkter på förslagen i betänkandet.

4.3.5 Samverkan med bäring på felaktiga utbetalningar

CSN vill i sammanhanget framhålla att det på Försäkringskassans initiativ sedan den 17 december 2019 även pågår ett myndighetsövergripande samarbete mellan 19 medverkande myndigheter för att stärka arbetet mot bidragsbrott och missbruk av välfärdssystemen. De deltagande myndigheterna arbetar tillsammans inom fem olika arbetsgrupper med följande inriktningar

- Fullt ut använda lagen om underrättelseskyldighet
- Förbättra informationsutbytet mellan myndigheter
- Utveckla gemensamma riskanalyser
- Förändra attityder och normer kring välfärdsbrott
- Se över möjligheterna till en mer sammanhållen identitetsförvaltning

4.4.5 Outnyttjad potential i riskbaserade kontroller och informationsutbyte

Delegationen påpekar i betänkandet att det hos myndigheterna råder osäkerhet gällande förutsättningarna för arbetet med riskbaserade kontroller baserade på dataanalys. För att kunna designa ett träffsäkert riskbaserat kontrollsystem krävs ofta olika sammanställningar av relevanta data från tidigare ärenden. Än bättre träffsäkerhet uppnås om kontrollmodellerna löpande kan uppdateras utifrån ny tillkommande data. Ett hinder mot träffsäkra riskbaserade kontroller för vissa myndigheter kan därför vara gällande registerlagstiftning. CSN:s användning i personuppgifter är exempelvis strikt reglerad i studiestödsdatalagen ([2009:287](#)) och studiestödsdataförordningen ([2009:321](#)).

4.5 Överutnyttjande av välfärdssystemen

Delegationen definierar överutnyttjande som sådana utbetalningar som inte är, eller åtminstone är svår att definiera som, felaktiga enligt gällande regelverk, men som inte kan anse ligga i linje med intentionerna bakom systemen.

CSN anser att begreppet överutnyttjande är problematiskt. Att lagstiftaren inte alltid i detalj kan förutse eller styra hur tillämpningen kommer att utveckla sig ligger i sakens natur. Att definiera stöd som lämnas helt i enlighet med ett gällande regelverk som överutnyttjande antyder samtidigt att felet ligger hos stödtagarna. Att överutnyttjande är möjligt bör dock alltid ytterst vara följden av bristfälligt konstruerade regelverk. Det vill säga, regelverk som medger användning som inte ligger i linje med lagstiftarens intentioner och stödsystemets syfte.

- Lagstiftaren kan besluta om regelverk som saknar tydliga ramar. Från studiestödsområdet kan som exempel nämnas att det saknas uttryckliga tidsgränser för hur länge studerande som blir sjukskrivna kan fortsätta uppbära studiestöd.¹
- Lagstiftaren kan besluta om regelverk som innebär att rätten till en förmån baseras på förhållanden som inte går att kontrollera. En illustration från studiestödsområdet är att studiemedel med en högre bidragsdel lämnas till studerande som saknar utbildning på grund- eller gymnasienivå. Detta trots att det ofta är omöjligt för den sökande att visa och för CSN att kontrollera om den sökande saknar sådan utbildning.

5.3.1 En handledning för arbetet att motverka felaktiga utbetalningar inom ramen för intern styrning och kontroll tas fram

CSN tillstyrker förslaget.

CSN välkomnar en vägledning som beskriver hur myndigheten i praktiken kan arbeta för att säkerställa korrekta utbetalningar och motverka bidragsbrott på ett sätt som motsvarar de krav som ställs upp i myndighetsförordningen ([2007:515](#)), förordningen ([2007:603](#)) om intern styrning, internrevisionsförordningen ([2006:1228](#)) och i förordningen ([2000:605](#)) om årsredovisning och budgetunderlag. Erfarenhetsutbyte med Ekonomistyrningsverket (ESV) och andra utbetalande myndigheter i samband med arbetet att gemensamt ta fram en handledning bör dessutom leda till att kunskapsnivån hos alla involverade myndigheter kan höjas.

¹ Just denna problematik adresseras till stor del i betänkandet *Ökad trygghet för studerande som blir sjuka* ([SOU 2018:9](#)).

5.3.2 Myndigheternas instruktioner kompletteras för att stärka uppgiften att motverka felaktiga utbetalningar

CSN tillstyrker förslaget.

CSN uppfattar att de föreslagna ändringarna innebär en större fokus på det arbete som redan bedrivs vid myndigheten för att motverka felaktiga utbetalningar och viktigare, tydliga incitament att utveckla verksamheten i detta avseende. De föreslagna förändringarna i myndigheternas instruktioner avseende kravet på samverkan bör dessutom medföra en mera likartad ambitionsnivå vad gäller samverkansarbete hos de utbetalande myndigheterna. CSN välkomnar en sådan utveckling och tillstyrker därför förslagen. CSN vill samtidigt påpeka att sekretessbestämmelser och myndighetens nuvarande registerlagstiftning innebär att samarbete mot felaktiga utbetalningar i huvudsak kommer att kunna innefatta samarbete på strategiskt eller taktisk, men sällan på operativ nivå.

6.1 Ett råd för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen inrättas

CSN tillstyrker förslaget om ett nytt råd för att möjliggöra ett mera sammanhållet och systematiskt arbete för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen.

CSN anser att de brottsbekämpande myndigheterna, med sin sektorsövergripande kompetens om missbruk av olika välfärdssystem, bör ingå i rådet. Det nya rådet föreslås bland annat få i uppgift att ge råd och rekommendationer till regeringen, att uppdra åt det kansli som ska inrättas vid ESV att arbeta inom vissa områden m.m. CSN anser därför att frågan om formerna för beslutsfattande i rådet bör behandlas i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

CSN vill i sammanhanget framhålla att andra organisatoriska lösningar än ett särskilt råd har diskuterats i utredningen om samordning av statliga utbetalningar från välfärdssystemen ([Fi 2018:05](#)). Utredningen ifråga ska slutredovisa sitt uppdrag den 29 maj 2020. I en statusrapport från utredningen från förra året diskuterades möjligheten att inrätta en ny myndighet med uppdrag att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen.² En sådan ny myndighet skulle enligt utredningen kunna ansvara för kontinuerliga systemövergripande riskanalyser och kontroller, för att exempelvis kunna bidra med bedömningar och rekommendationer som gör det möjligt för berörda myndigheter och regeringen att prioritera och styra insatser i arbetet för att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. Om en sådan ny myndighet inrättas kan ett alternativ vara att den ges ansvar för de uppgifter som av delegationen föreslås åläggas ett kansli på Ekonomistyrningsverket (ESV).

² [Färre felaktiga utbetalningar från de statliga välfärdssystemen med ökad samordning av betalningar och kontroller](#), statusrapport från utredningen om samordning av statliga utbetalningar från välfärdssystemen (Fi 2018:05) den 14 juni 2019.

7.1 En modell för återkommande omfattningsstudier införs

CSN tillstyrker förslaget.

CSN delar delegationens beskrivning av de problem som orsakats av att omfattningen av felaktiga utbetalningar historiskt har undersökts och värderats enligt olika modeller. Systematiska och återkommande omfattningsstudier ger förutsättningar att jämföra olika utbetalningssystem och att uttala sig om utvecklingen över tid.

7.2 Modellen följer en treårscykel

CSN har inga synpunkter på förslaget att modellen ska följa en treårscykel.

Myndigheten vill samtidigt framhålla att modellens första cykel, när modellen ska implementeras, kan behöva sträcka sig över en längre tid än tre år. Detta för att ge rådet, rådets kansli och myndigheterna mera tid att etablera hållbara modeller för riskanalyser och omfattningsstudier.

8.2 En arbetsgrupp för digitalisering och AI för att minska felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen

CSN tillstyrker förslaget.

CSN delar delegationens bedömning att det finns stora vinster med ett aktivt samarbete och erfarenhetsutbyte i frågor som rör digitalisering, AI och korrekta utbetalningar.

8.3 Sammanställa kunskap om hur digitala lösningar kan utformas för att säkerställa korrekta utbetalningar

CSN tillstyrker förslaget och vill framhålla att arbetsgruppen för digitalisering och AI med fördel bör kunna samverka med eSam i arbetet att ta fram en kunskapssammanställning.

8.4 Uppdrag till utbetalande myndigheter att redogöra för hur de tillvaratagit potentialen i digitalisering och AI för att minska de felaktiga utbetalningarna

CSN avstyrker förslaget.

CSN föreslår att frågan om digitalisering och AI som verktyg för att minska de felaktiga utbetalningarna istället bör kopplas direkt till modellen för återkommande omfattningsstudier.

CSN delar delegationens bedömning att det finns en stor outnyttjad potential att minska risken för felaktiga utbetalningar i digitalisering och AI. CSN uppfattar dock att delegationens förslag på området i praktiken endast består i ett krav på en aktivitetsredovisning. Fokus på konkreta effekter av vidtagna åtgärder saknas. Det är också oklart hur den föreslagna redovisningen är tänkt

att användas i praktiken, till exempel för att bidra till att öka kunskapen på området. CSN menar att frågan om digitalisering och AI som alternativ borde kunna kopplas till modellen för återkommande omfattningsstudier. Riskerna och möjligheterna med digitalisering och AI kan då på ett tydligare sätt av rådet för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen och dess kansli kopplas till utvecklingen inom olika välfärdsområden. Dessutom skapas bättre förutsättningar för en kontinuerligt ökad kunskapsnivå på området och för att dessa kunskaper också kommer till praktisk användning. En sådan ordning skulle samtidigt innebära att även de återrapporteringskrav som föreslås i betänkandets avsnitt 8.8 på ett naturligt sätt skulle kunna kopplas till modellen.

8.6 Ett uttryckligt rättsligt stöd behövs för riskbaserade kontroller

CSN tillstyrker förslaget.

CSN vill samtidigt påpeka att det kan finnas effektivitetsvinster om behovet av förändringar i olika myndigheters registerlagstiftningar kan behandlas samlat. Ett alternativ är exempelvis att ge rådet för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen i uppdrag att, tillsammans med de utbetalande myndigheterna, ta fram förslag som syftar till att ge myndigheterna samma eller likvärdiga möjligheter att behandla personuppgifter för kontrolländamål.

8.8 Återrapporteringskrav på hur investeringar i digitalisering påverkar felaktiga utbetalningar

CSN tillstyrker förslaget men föreslår att ett sådant återrapporteringskrav kopplas till de återrapporteringskrav som följer av den föreslagna modellen för återkommande omfattningsstudier.³

9.1 Bättre konsekvensanalyser av risker för felaktiga utbetalningar och överutnyttjande

CSN tillstyrker förslaget att Brottsförebyggande rådet (BRÅ) ges i uppdrag att ta fram ett särskilt stödmaterial.

CSN vill samtidigt påpeka att förtydliganden även kan övervägas i 14-16 §§ kommittéförordningen (1998:1474) och 6-8 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning, angående regelgivares skyldigheter att särskilt beakta felaktigt uppgiftslämnande, kontrollmöjligheter och andra risker för felaktiga utbetalningar.

³ Betänkandet, fig. 7.1.

9.2 Utredning av regelverken som styr informationsutbytet mellan välfärdssystemen

CSN har inga synpunkter på förslaget.

CSN vill samtidigt framhålla att det på Försäkringskassans initiativ sedan den 17 december 2019 även pågår ett myndighetsövergripande samarbete mellan 19 medverkande myndigheter för att stärka arbetet mot bidragsbrott och missbruk av välfärdssystemen. Ett fokus i denna samverkan är att förbättra informationsutbytet mellan myndigheter.⁴

9.4.3 Uppdrag att utreda hur tillgången till uppgifter i arbetsgivardeklarationen kan utvecklas

CSN tillstyrker förslaget att de utbetalande myndigheterna tillsammans med andra aktörer ges i uppdrag att lämna förslag på hur rättsligt stöd ska kunna utformas, som ger de utbetalande myndigheterna elektronisk tillgång till uppgifter från arbetsgivardeklarationerna.

CSN kan ha nytta av sådana uppgifter i ärendehandläggningen för att motverka felaktiga utbetalningar. *Del*s för att förhindra felaktiga utbetalningar till personer som har inkomster över fribeloppen på studiemedelsområdet eller över inkomstgränserna i det extra tillägget på studiehjälpsområdet. *Del*s för att förhindra felaktiga utbetalningar till personer som har för låga inkomster för rätt till tilläggs lån. CSN skulle även kunna ha användning av sådana uppgifter för att förhindra felaktiga beslut om nedsättning eller avskrivning av lån.

9.6 Myndigheterna får i uppdrag att analysera effektiviteten i sina kontroller av lämnade uppgifter

CSN avstyrker förslaget, att de utbetalande myndigheterna av regeringen ska ges i uppdrag att analysera effektiviteten i de kontroller av lämnade uppgifter som görs i handläggningen.

CSN anser att sådana analyser redan naturligt följer av myndighetens uppdrag att motverka bidragsbrott och säkerställa att felaktiga utbetalningar inte görs samt ledningens uppdrag att säkerställa att myndigheten hushållar väl med statens medel.⁵ Om särskilda analyser och återsrapportering enligt den modell delegationen förespråkar ska genomföras, föreslår CSN att de av effektivitetsskäl istället inordnas i den föreslagna modellen för återkommande omfattningsstudier. CSN vill även framhålla att kostnader för åtgärder för förbättrade kontroller kan komma att bli mer än obetydliga för myndigheten, även om sådana förbättrade kontroller på sikt givetvis kan leda till en minskad

⁴ Se avsnitt 4.3.5 ovan.

⁵ 4 § förordningen (2017:1114) med instruktion för Centrala studiestödsnämnden och 3 § myndighetsförordningen (2007:505).

omfattning felaktiga utbetalningar. Det bör därför i den fortsatta beredningen beaktas att besparingar i form av minskad omfattning av felaktiga utbetalningar inom andra anslagsposter kan fordra särskilda satsningar i myndigheternas förvaltningsanslag.

10.1 Förbättrade förutsättningar för arbetet med och uppföljningen av underrättelser

CSN har inga synpunkter på förslaget.

CSN vill samtidigt framhålla att underrättelseskyldigheten enligt 3 § andra stycket lagen ([2008:206](#)) om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen inte gäller om det finns särskilda skäl. Enligt förarbetsuttalanden⁶ kan det vara fallet om den myndighet som har fattat beslutet redan känner till felaktigheten. En myndighet kan då underlåta att anmäla felaktigheten till den andra myndighet som misstänks kunna ha betalat ut stöd felaktigt. I praktiken skickar CSN därför inte underrättelser om att personer har haft studiestöd till en annan myndighet, kommun eller a-kassa om CSN redan via ordinarie informationsutbyte har lämnat en sådan uppgift till mottagaren.

10.3 Uppdrag att lämna förslag på strikt återbetalningsskyldighet

CSN har inga synpunkter på förslaget men vill påpeka att regeringen, vid utformningen av uppdraget, bör beakta följande.

I ett förskotterande system får en strikt återbetalningsskyldighet större konsekvenser för stödtagaren. Utgångspunkten blir då att återkräva medel som betalats ut innan stödtagaren kunnat känna till att utbetalningen varit felaktig. Delegationen lyfter i betänkandet felaktiga utbetalningar av merkostnadslån som problematiska. CSN föreslog redan 2013 att en ny återkravsbestämmelse för merkostnadslån borde utredas. CSN föreslog att återkrav borde vara huvudregeln om den studerande inte kan visa att lånet använts i avsett syfte.⁷

När det gäller bestämmelser om eftergift krävs inom studiestödssystemet synnerliga skäl.⁸ Praxis är dessutom, och framförallt jämfört med vad som gäller inom socialförsäkringsområdet där hänsyn även tas till stödtagarens ekonomiska möjligheter att betala tillbaka ett återkrav, uttalat restriktiv.

⁶ Se prop. [2007/08:48](#), sid. 24 och 28.

⁷ Uppdrag att redovisa åtgärder för att motverka felaktiga utbetalningar av studiemedel för utlandsstudier, CSN november 2013 (U2013/2921/SF, CSN dnr. 2013-100-4460).

⁸ 5 kap. 1 § tredje stycket studiestödslagen ([1999:1395](#)).

10.4 Ett sanktionssystem vid sidan av bidragsbrottslagen bör utredas på nytt

CSN tillstyrker förslaget, men anser att en sådan utredning även bör innefatta frågan om vårdslösa bidragsbrott fortsatt ska vara straffbara enligt bidragsbrottslagen ([2007:612](#)) eller istället föremål för en administrativ sanktionsavgift.

Idag döms den som inte med uppsåt men som av grov oaktsamhet begår ett bidragsbrott för vårdslöst bidragsbrott. Om gärningen med hänsyn till beloppet, risken för ekonomisk skada och övriga omständigheter är mindre allvarlig, döms inte till ansvar.⁹ Bestämmelsen om vårdslöst bidragsbrott förefaller vara svår att tillämpa i praktiken. Anmälade myndigheter, polis, åklagare och domstolarna har svårigheter att avgränsa begreppet grov oaktsamhet. För allmänheten torde det därför vara än svårare att urskilja vilka beteenden som kan utgöra straffbara bidragsbrott. En utredning om ett administrativt sanktionssystem bör därför även utreda frågan om vårdslösa bidragsbrott bör vara straffbara enligt bidragsbrottslagen, eller om en administrativ sanktion är tillräcklig även i de fallen.

10.5 Rättning av pensionsgrundande inkomst vid felaktiga utbetalningar

CSN har inga synpunkter på förslagen men vill påpeka att pensionsgrundande belopp även tillgodoräknas för studiemedel i form av studiebidrag enligt 3 kap. studiestödslagen.¹⁰ Felaktigt utbetalda studiemedel kan därför också generera felaktiga pensionsrätter. Delegationen kommenterar först senare i betänkandet denna koppling.¹¹

11.1.2 Kostnadsberäkningar av vissa enskilda förslag

CSN ser en risk i att delegationen underskattar myndigheternas kostnader för att genomföra de återkommande omfattningsstudierna. För CSN:s del saknas idag i vissa avseenden systemstöd för att genomföra empiriska bedömningar av omfattningen av och orsakerna till felaktiga utbetalningar. För större system kan myndigheten behöva utveckla hanteringen och systematiseringen av data i myndighetens handläggningssystem, vilket är förenat med utvecklingskostnader. Utan sådan utveckling kommer myndigheten att vara hänvisad till att personal vid myndigheten manuellt går igenom ett stort antal ärenden, för att kunna leverera underlag till en omfattningsstudie. Ett sådant förfarande är förenat med betydande lönekostnader.

De återkommande omfattningsstudierna syftar ytterst till att myndigheterna ska få underlag för att förbättra sin kontrollverksamhet. CSN noterar att delegationen inte särskilt har kommenterat det förhållandet att utveckling,

⁹ 4 § bidragsbrottslagen.

¹⁰ 60 kap. 19 § [socialförsäkringsbalken](#).

¹¹ Betänkandet sid. 257.

implementering och administration av nya kontrollsystem kan vara förenat med kostnader. CSN har i avsnitt 9.6 kommenterat att besparingar i form av minskad omfattning av felaktiga utbetalningar inom andra anslagposter kan fordra särskilda satsningar i myndigheternas förvaltningsanslag.

Beslut om detta remissvar har fattats av avdelningschefen Jan Söderholm efter föredragning av utredaren Joacim Strömblad i närvaro av chefsjuristen Åsa Lindahl. I arbetet med remissvaret har även kontrollern Charlotta Hansén, verksamhetskontrollern Jennie Pettersson och utredaren Henrik Strömberg Croné deltagit.



Jan Söderholm



Joacim Strömblad

