

Finansdepartementet

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

Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF) har granskat förslagen i betänkandet med utgångspunkt i vårt uppdrag att utöva tillsyn över arbetslöshetsförsäkringen och arbetslöshetskassorna.

IAF tillstyrker förslagen i avsnitt 5.1.1, 5.1.2, 5.3.1, 5.5.1, 5.5.2, 6.1, 6.2, 7.1, 7.2, 7.4, 8.2, 8.3, 8.5, 8.6, 8.7, 9.2, 9.5, 10.1, 10.2 och 10.3.

IAF avstyrker förslaget om att ett sanktionssystem vid sidan av bidragsbrottslagen bör utredas på nytt, såvitt avser arbetslöshetsförsäkringen, avsnitt 10.4. I övrigt har inte IAF några invändningar mot förslagen i betänkandet.

Övergripande synpunkter

Av samhällsekonomiska skäl är det viktigt att främja korrekta, och motverka felaktiga, utbetalningar. Samhället behöver en kultur som innebär att det är positivt och nödvändigt att värna om statens pengar. De utbetalande myndigheterna och arbetslöshetskassorna har ett ansvar för att välfärdssystemet fungerar. Det är angeläget att offentliga medel används på det sätt som lagstiftaren har avsett och att förmåner från våra gemensamma välfärdssystem betalas ut till de som har rätt till dem och inte till någon annan. Det är en förutsättning för att inte legitimiteten i systemet ska urholkas. IAF bedömer att de åtgärder som delegationen föreslår kommer att föra arbetet med att säkerställa korrekta utbetalningar från välfärdssamhället framåt. Att i större utsträckning samordna och utöka samarbetet inom och mellan myndigheter och med arbetslöshetskassorna, ser IAF som en positiv utveckling. IAF vill också särskilt framhålla att en del i ett sådant arbete skulle kunna vara att de utbetalande myndigheterna, och även arbetslöshetskassorna, arbetar med utbildning internt och då inkluderar sammanhanget och villkoren för skattefinansierade välfärdsförmåner.

Arbetslöshetsförsäkringen är en viktig del av de välfärdssystem som måste värnas. Enligt de omfattningsstudier som har gjorts så betalades mellan 306 och 727 miljoner kronor ut felaktigt från arbetslöshetsförsäkringen under 2018. Konjunktursvängningar påverkar arbetslösheten och därmed trycket på arbetslöshetsförsäkringen, och det finns därför en risk att de felaktiga utbetalningarna kan bli ännu större i samband med lågkonjunkturer. Detta innebär att det är än mer viktigt att försäkringen fungerar enligt gällande regelverk. Det är därför mycket angeläget att involvera arbetslöshetskassorna i så stora delar av arbetet

för korrekta utbetalningar som möjligt. De förslag som omfattar de utbetalande myndigheterna bör även gälla för arbetslöshetskassorna så långt det är möjligt. Men eftersom arbetslöshetskassorna är privaträttsliga aktörer som ägnar sig åt myndighetsutövning, behöver vissa anpassningar göras för att deras verksamhet ska kunna omfattas.

5.1.1 Långsiktig och fördjupad uppföljning

IAF tillstyrker förslaget. Enligt IAF:s mening är det positivt att uppmärksamhet riktas mot problemen och att regeringen arbetar aktivt för att minska de felaktiga utbetalningarna.

Den särskilda skrivelsen till riksdagen vart tredje år kan ge bra förutsättningar att säkerställa ett långsiktigt och uthålligt arbete med styrning och prioriteringar inom området.

5.1.2 Övergripande mål och samlad årlig uppföljning i budgetpropositionen

IAF tillstyrker förslaget, men anser att förslaget till de resultatindikationer som ska ligga till grund för att bedöma måluppfyllelse behöver utredas vidare. Det beror på att vissa av de föreslagna resultatindikatorerna och beräkningarna är behäftade med stora osäkerhetsintervall och att det därför kan bli svårt att följa upp resultatmålet.

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

IAF tillstyrker förslaget och anser att det skulle vara mycket positivt om Ekonomistyrningsverket tar fram en handledning för myndigheterna. Enligt IAF:s uppfattning är det nödvändigt att även arbetslöshetskassorna får stöd i detta viktiga arbete. Med hänvisning till att IAF anser att det behöver finnas en rättsligt reglerad skyldighet även för arbetslöshetskassorna att ha en intern styrning, kontroll och riskhantering, se 5.5.1, så anser IAF att ESV:s uppdrag att ta fram en handledning, bör kompletteras så att även arbetslöshetskassorna blir representerade i det arbetet. Handledningen bör även utformas på ett sätt som gör att också arbetslöshetskassorna kan använda sig av den.

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

IAF ser positivt på att samverka med berörda myndigheter och andra parter, men vill samtidigt framhålla att det finns ett behov av att klargöra vad en sådan samverkan ska innefatta och vad IAF ska bidra med. IAF anser däremot att det inte är nödvändigt att reglera en sådan samverkan i myndighetens instruktion.

5.5.1 Rättsligt reglerad skyldighet för arbetslöshetskassornas arbete med internkontroll och riskhantering

IAF tillstyrker förslaget och står fast vid att det behöver finnas en rättsligt reglerad skyldighet för arbetslöshetskassorna att ha en intern styrning, kontroll och riskhantering som motsvarar regleringen för myndigheter.

5.5.2 Information för att bedöma måluppfyllelsen behöver inhämtas från arbetslöshetskassorna

IAF tillstyrker förslaget och delar delegationens bedömning att även arbetslöshetskassorna behöver lämna den information som krävs för att det ska vara möjligt att bedöma måluppfyllelsen när det gäller arbetslöshetsförsäkringen.

6.1 Ett råd för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen inrättas

IAF tillstyrker förslaget och delar delegationens uppfattning att ett inrättande av ett råd för korrekta utbetalningar från välfärdssystemet skapar förutsättningar för en bättre helhetssyn.

För att skapa en fullständig helhetsbild bör rådet även samverka med de brottsbekämpande myndigheterna.

6.2 Rådets kansli inhyses på ESV

IAF tillstyrker förslaget att rådets kansli ska inhysas på ESV, men anser att det bör övervägas om placeringen av rådets kansli hos ESV ska vara en övergångslösning.

Den pågående utredningen om samordning av statliga utbetalningar från välfärdssystemen (Fi 2018:05) utreder för närvarande hur en samordnande funktion för statliga utbetalningar från välfärdssystemen kan bidra till att öka möjligheterna att förhindra felaktiga utbetalningar, effektivisera utbetalningsprocesser och förbättra servicen till medborgarna. Utredaren ska föreslå hur en sådan funktion kan utformas och organiseras, och införandet av en utbetalande myndighet.

Om en sådan myndighet inrättas bör det övervägas om den nya utbetalningsmyndigheten ska få uppdraget att inhysa rådets kansli. IAF anser att det finns en naturlig anknytning till den verksamhet en ny utbetalade myndighet ska bedriva och att det därför finns samordningsvinster som främjar arbetet med korrekta utbetalningar inom välfärdssystemet.

7.1 En modell för återkommande omfattningsstudier införs

IAF tillstyrker förslaget. IAF är positiva till en enhetlig modell för att återkommande kunna beräkna omfattningen av de felaktiga utbetalningarna. Det skulle ge goda möjligheter att följa och jämföra utvecklingen över tid och ge ett bra faktaunderlag.

7.2 Modellen följer en treårscykel

IAF tillstyrker förslaget. Enligt IAF:s mening är det bra med en treårscykel inledningsvis, men att det vore önskvärt om de återkommande omfattningsstudierna sedan kunde genomföras med tätare intervall. Tätare uppföljningar skulle ge större möjligheter att utveckla metoderna och innebära att uppföljningarna får en bättre kontinuitet och kvalitet.

7.4 Rådets kansli ansvarar för tillämpning och förvaltning av modellen

IAF tillstyrker förslaget. Delegationens förslag att inrätta ett kansli för tillämpning och förvaltning av modellen är, enligt IAF:s uppfattning, en viktig förutsättning för att arbetet ska kunna bedrivas uthålligt och effektivt.

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

IAF tillstyrker förslaget. IAF välkomnar arbetet med att utnyttja potentialen i digitalisering och artificiell intelligens (AI) för att säkerställa korrekta utbetalningar. Det är viktigt med träffsäkra system och minskat läckage för att upprätthålla förtroendet för välfärdssystemen och välfärdssamhället i stort.

Handläggningen går mer och mer åt ett automatiserat håll. Inom IAF:s tillsynsområden utvecklar både Arbetsförmedlingen och arbetslöshetskassorna sådana lösningar. Att påverka just den utvecklingen genom att få med perspektivet att motverka felaktiga utbetalningar borde ge ett stort genomslag. Vidare framstår det som ett resurseffektivt medel att bygga in perspektivet i system istället för att t.ex. tillämpa manuella efterkontroller.

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

IAF tillstyrker förslaget. Det är positivt att man börjar med att göra en inventering och kunskapssammanställning om hur digitala tjänster och lösningar kan utformas för att motverka felaktiga utbetalningar.

IAF:s tillsynsobjekt, Arbetsförmedlingen och arbetslöshetskassorna, arbetar aktivt med digitalisering och AI. Bland annat utvecklas digitala tjänster som ibland är självservicebaserade. I utvecklingen av nya digitala lösningar som ska tas fram snabbt finns det ibland risk för att man missar att i ett första skede säkerställa en korrekt tillämpning av regelverket. Det är därför inte överraskande att perspektivet korrekta utbetalningar glöms bort i bygget av digitala lösningar. Eftersom många av de digitala lösningarna bygger på att den sökande själv fyller i uppgifter som ofta inte kontrolleras, kan det naturligtvis resultera i att både medvetet och omedvetet lämnade felaktiga uppgifter hamnar i systemen.

Enligt den undersökning av Kantar Sifo som det hänvisas till i betänkandet så tycker en relativt liten andel av deltagarna i undersökningen att det är lätt att göra rätt och att bidragssystemen är lätta att förstå. Vidare uppfattar ganska många det som att det är lätt att fuska. Det är viktigt att bygga system så att det blir lätt att göra rätt, svårt att lämna felaktiga uppgifter och lätt för utbetalande myndigheter och arbetslöshetskassor att kontrollera misstänkt felaktiga uppgifter och på så sätt förhindra felaktiga utbetalningar.

8.5 Utveckla riskbaserade kontroller särskilt för systemöverskridande uppgifter

IAF tillstyrker förslaget och menar att även arbetslöshetskassorna bör vara representerade när det gäller arbetet med riskbaserade kontroller och systemöverskridande uppgifter.

8.6 Ett uttryckligt rättsligt stöd behövs för riskbaserade kontroller

IAF tillstyrker förslaget. Enligt IAF:s mening är det viktigt att även arbetslöshetskassorna ges möjlighet att behandla personuppgifter för kontrolländamål för att minska felaktiga utbetalningar.

8.7 Preciserat ansvar för automatiserade handläggningsprocesser samt analys och uppföljning

IAF tillstyrker förslaget. Enligt IAF:s mening vore det lämpligt att även arbetslöshetskassorna internt preciserar ansvaret för de automatiserade handläggningsprocesserna och säkerställer att dessa inkluderas i kvalitetsuppföljning, kvalitetsutveckling och riskanalyser, på samma sätt som föreslås för de utbetalande myndigheterna.

9.2 Utredning av regelverken som styr informationsutbytet mellan välfärdssystemen

IAF tillstyrker förslaget. IAF delar delegationens uppfattning att det behövs ett helhetsgrepp kring informationsutbytet och att ett lämpligt sätt att hantera det är att tillsätta en utredning som får det uppdraget.

9.4.1 Behov av att elektroniskt kunna inhämta uppgifter från arbetsgivardeklarationerna i fler ersättningssystem

IAF har inte någon invändning mot förslaget. Utvecklingen av arbetslöshetsförsäkringen går mot en inkomstbaserad försäkring. Utredningen om en ny arbetslöshetsförsäkring för fler, grundad på inkomster (A 2018:01) har fått i uppdrag bland annat att analysera och lämna förslag på hur en arbetslöshetsförsäkring grundad på inkomster kan utformas. Om den nya försäkringen får den utformningen så kommer de ärenden som hanteras med stöd av den nya lagen om arbetslöshetsförsäkring inte vara beroende av uppgifter om arbetad tid. Ur ett arbetslöshetsförsäkringsperspektiv kommer därför behovet av sådana uppgifter i så fall sannolikt att vara mycket begränsat, även om det inte kan uteslutas att även arbetslöshetskassorna och Arbetsförmedlingen kan komma ha nytta av uppgifterna. Det finns också ett värde i att andra aktörer får tillgång till uppgifterna.

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

IAF har inte någon invändning mot förslaget. Med den utveckling av arbetslöshetsförsäkringen som beskrivits under 9.4.1 är arbetslöshetsförsäkringens område inte beroende av uppgifter om arbetad tid.

9.5 Kommunicera kontroller i syfte att stärka bidragsmoralen och tydliggöra upptäcktsrisken

IAF tillstyrker förslaget. Även arbetslöshetskassorna bör informera om att det görs kontroller. Sådan information får sannolikt störst genomslag i kombination med upplysningar om att det finns risk att drabbas av någon form av sanktion vid upptäckt. Information av detta slag bör kompletteras med information som har till syfte att informera om hur välfärdssamhället fungerar och vad som kan göra att det inte fungerar så som det är tänkt. Syftet med detta är att öka viljan att göra rätt och förståelsen för systemet och även för t.ex. varför kontroller är nödvändiga.

10.1 Förbättrade förutsättningar för arbetet med och uppföljningen av underrättelser

IAF tillstyrker förslaget och menar att även arbetslöshetskassorna bör vara representerade när det gäller arbetet med ett stödmaterial som kan effektivisera underrättelserna, och att föreslå en lämplig elektronisk överföring av dessa underrättelser.

10.2 Utveckla rutiner för att underrätta de utbetalande myndigheterna vid upptäckt svartarbete

IAF tillstyrker förslaget och menar att även arbetslöshetskassorna bör vara representerade, när det gäller arbetet med utformning av underrättelser vid upptäckt svartarbete.

10.3 Uppdrag att lämna förslag på strikt återbetalnings- skyldighet

IAF tillstyrker förslaget. Enligt IAF skulle det vara rimligt att inkludera Sveriges a-kassor och IAF i det föreslagna arbetet.

10.4 Ett sanktionssystem vid sidan av bidragsbrottslagen bör utredas på nytt

IAF avstyrker förslaget såvitt gäller arbetslöshetsförsäkringen. Inom arbetslöshetsförsäkringen finns redan ett sanktionssystem som fyller sitt syfte väl, och IAF ser därför inte något behov av att införa ett administrativt sanktionssystem vid sidan av bidragsbrottslagen, vad gäller arbetslöshetsförsäkringens område. I övrigt har IAF inte några invändningar.

I detta ärende har generaldirektör Peter Ekborg beslutat. Juristen Lena Jarl har varit föredragande. Vid beredningen av ärendet har även utredarna Linnea Tåkvist och Rickard Persson samt verksjuristen Ulf Staffansson deltagit. I den slutliga beredningen av ärendet har även chefsjuristen Catarina Eklundh Ahlgren samt enhetscheferna Jessica Idbrant och Annelie Westman deltagit.

Peter Ekborg

Lena Jarl