

Felaktiga utbetalningar i välfärdssystemet - En litteraturöversikt

En rapport från Skatteverkets analys- och dataenhet

25 april 2025

Rapportnummer: 2025:09

Rapportnummer: 2025:09
Diarienummer: 8-153858-2025

Skatteverket
Postadress: 205 30 Malmö
Telefon: 0771-567 567
Epost: skatteverket@skatteverket.se
www.skatteverket.se

Lina Jönsson
E-post: lina.jonsson@skatteverket.se
Telefon: 010-573 66 02

Maude Hasbi
E-post: maude.hasbi@skatteverket.se
Telefon: 010-573 74 85

Förord

Det svenska välfärdssystemet består av en rad olika trygghetssystem som genom att betala ut bidrag och ersättningar till enskilda och företag ger stöd i olika skeenden. Även om de flesta utbetalningar från välfärdssystemet bedöms vara korrekta sker en del av utbetalningarna på felaktiga grunder. Förutom att sådana utbetalningar når mottagare som inte är berättigade riskerar det också att urholka förtroendet för välfärdssystemet och staten. Omfattningen av de felaktiga utbetalningarna har bedömts i flertalet utredningar genom åren. Den här litteraturöversikten har tagits fram med syftet att sammanställa kunskapsläget kring felaktiga utbetalningar från välfärdssystemet. Rapporten har författats vid Skatteverkets analys- och dataenhet av Lina Jönsson och Maude Hasbi. Tack till Anders I Andersson, Cecilia Öst och Patric Hägglund som läst och kommenterat utkast av rapporten.

Skatteverkets analys- och dataenhet svarar för innehåll och slutsatser.

Sundbyberg april 2025

Henrik Hammar

Chef för analys- och dataenheten

Sammanfattning

Det svenska välfärdssystemet består av en mängd olika trygghetssystem som syftar till att stötta enskilda och företag genom bidrag och ersättningar vid olika skeenden. De flesta utbetalningar från välfärdssystemet bedöms vara korrekta, men en del betalas ut på felaktiga grunder och når mottagare som inte är berättigade till det stöd eller den ersättning de får utbetalt. Omfattningen av de felaktiga utbetalningarna har bedömts i flertalet utredningar genom åren. Skatteverket saknar dock en sammanställning av dessa utredningar och har därför tagit fram denna litteraturoversikt. Syftet är att sammanfatta kunskapsläget om fusk i välfärdssektorn genom en översikt av den litteratur som finns på ämnesområdet. De frågeställningar som legat till grund för översikten är hur fusk och felaktiga utbetalningar definieras, vilken omfattning det rör sig om, vad som orsakar fusk och felaktiga utbetalningar, vilken metodik som använts i olika studier samt vilka begränsningar och snedvridningar som finns i studiernas metod och resultat.

Den första utredningen av övergripande karaktär genomfördes av Riksrevisionsverket på 1990-talet och därefter har ett antal övergripande utredningar genomförts. Baserat på de utredningar som ingår i översikten beror felaktiga utbetalningar bland annat på avsiktliga eller oavsiktliga fel från den sökande, felhantering, rättsliga förutsättningar eller otydlig ansvarsfördelning hos de instanser som beslutar eller genomför utbetalningarna, och även på den organiserade brottsligheten.

Jämförbarheten mellan utredningarnas bedömningar av omfattningen av felaktiga utbetalningar är förhållandevis låg. Detta till följd av bland annat olika begreppsanvändning, vilka system som ingår och att olika metoder använts. De sistnämnda påverkas i sin tur till stor del av tillgången av data. Förutsättningarna för empiriska bedömningar har dock förbättrats genom åren, vilket visar sig genom att en större del av de senare utredningarnas bedömningar genomförts med empiriska metoder. Den ökade användningen av empiri ökar tillförlitligheten av undersökningarnas resultat.

Utredningarna har lämnat förslag om åtgärder för att minska omfattningen av felaktiga utbetalningar. Bland dessa återfinns förslag om att förbättra möjligheten att utföra riskbaserade kontroller, tillgång till kontrolluppgifter och att skapa såväl rättsliga som praktiska förutsättningar för informationsutbyte mellan beslutande och utbetalande aktörer. Vissa förslag återkommer i flera av utredningarna men det har också genomförts en del lagändringar genom åren för att motverka felaktiga utbetalningar, som exempelvis nya regler om uppgiftsskyldighet och informationsutbyte.

De viktigaste resultaten från analysen är:

- Majoriteten av utbetalningarna från välfärdssystemen bedöms vara korrekta, men eftersom de totala summorna som betalas ut är stora innebär även mindre andelar felaktiga utbetalningar förhållandevis stora belopp.
- Omfattningen av felaktiga utbetalningar varierar mellan olika trygghetssystem och ett fåtal av systemen uppskattas stå för en relativt stor del av de samlade felaktiga utbetalningarna.

- Jämförbarheten mellan de olika utredningarnas resultat är förhållandevis låg, vilket försvårar möjligheten att följa utvecklingen över tid.
- Även om felaktiga utbetalningar som begrepp får sägas vara brett, och kan inkludera samtliga utbetalningar som sker på felaktiga grunder, är det inte säkert att de mätningar som genomförts i de olika utredningarna fångat samtliga dimensioner av sådana utbetalningar.
- Att användningen av empiriska metoder i utredningarna har ökat genom åren har generellt en positiv påverkan på tillförlitligheten för resultaten. Det är dock även relevant vilka metoder som används för att de olika delarna av felaktiga utbetalningar ska kunna mätas. För att mäta den del av överutnyttjande som inte går att observera krävs exempelvis effektutvärderingar, vilket inte har använts i stor utsträckning i de utredningar som ingår i översikten.
- Utredningarna har lämnat flertalet förslag på åtgärder för att motverka felaktiga utbetalningar och även om vissa förslag är återkommande och liknar varandra har det också skett en del lagändringar genom åren.
- För ökad jämförbarhet och för att kunna följa utvecklingen av felaktiga utbetalningar, såväl för välfärdssystemet som helhet som för enskilda system, är det av vikt att studier genomförs på likvärdiga premisser.

Innehåll

Förord	1
Sammanfattning.....	2
De viktigaste resultaten från analysen är:	2
1 Inledning	6
2 Det svenska välfärdssystemet.....	7
3 Regler och samverkan.....	9
3.1 Bidragsbrottslagen	9
3.2 Underrättelse- och uppgiftsskyldighet	10
3.3 MUR-nätverket	11
3.4 Förordning om arbetet med att säkerställa korrekta utbetalningar	11
3.5 Utbetalningsmyndigheten	11
3.6 Nya regler om uppgiftsskyldighet och informationsutbyte	12
4 Omfattningsstudier och definitioner av felaktiga utbetalningar	12
4.1 Introduktion av övergripande omfattningsstudier	13
4.2 Definitioner av utbetalningar som skett på felaktiga grunder	13
5 Metoder för att uppskatta felaktiga utbetalningar	17
5.1 Expertbedömningar	17
5.2 Andra mätmetoder som har använts	18
5.3 Användning av empiriska metoder	21
6 Omfattningsbedömningar	22
6.1 Omfattning och fördelning av felaktiga utbetalningar.....	22
6.1.1 Riksrevisionsverket	22
6.1.2 FUT	22
6.1.3 Samverkansuppdraget.....	23
6.1.4 KUT.....	23
6.1.5 ESV.....	24
6.2 Omfattningen varierar mellan ersättningssystem	26
7 Orsaker bakom felaktiga utbetalningar	28
7.1 Fel som orsakas av sökande.....	28
7.2 Företag och föreningar som brottsverktyg	29
7.3 Organiserad brottslighet	30
7.4 Fel av beslutande och utbetalande aktörer	31

7.5	Förtroende för välfärdsystemet.....	31
8	Åtgärder för att motverka felaktiga utbetalningar	32
8.1	Riskbaserade kontroller och AI.....	32
8.2	Informationsutbyte och datatillgång.....	33
8.3	Inkomstuppgifter	34
8.4	Bosättningsuppgifter.....	34
9	Slutsatser	35
	Referenser	37

1 Inledning

Det svenska välfärdssystemet består av en rad olika trygghetssystem som genom bidrag och ersättningar syftar till att stötta enskilda och företag genom olika stadier och händelser. En del av trygghetssystemen är generella, som barnbidrag och studiebidrag, och betalas ut till alla som är berättigade. Andra är behovsprövade och innebär att man behöver ansöka för att kunna ta del av dem, exempelvis arbetslöshetsersättning, lönebidrag eller sjukpenning.

Även om de flesta av utbetalningarna är korrekta sker en del utbetalningar på felaktiga grunder, vilket innebär att mottagarna kan få utbetalningar som de inte är berättigade till. Eftersom totalsummorna för utbetalningar från välfärdssystemet som helhet är stora medför det att även mindre andelar som betalats ut felaktigt rör sig om påtagliga belopp.

För att motverka felaktiga utbetalningar är det av vikt att det finns en förståelse av såväl dess omfattning som de bakomliggande orsakerna till att de uppstår. Genom åren har det genomförts ett flertal utredningar för att bedöma omfattningen av felaktiga utbetalningar från välfärdssystemet. Skatteverket har sett ett behov av att sammanfatta kunskapsläget om felaktiga utbetalningar i välfärdssektorn. Genom denna litteraturöversikt har Skatteverkets analys- och dataenhet sammanställt litteratur som publicerats om felaktiga utbetalningar i det svenska välfärdssystemet, med fokus på de mest övergripande studierna från mitten av 1990-talet till och med 2023. För att sammanfatta kunskapsläget har följande frågor studerats:

- Hur definieras fusk och felaktiga utbetalningar?
- Vilken metodik använder de olika utredningarna?
- Vilken omfattning rör det sig om?
- Vad orsakar fusk/felaktiga utbetalningar?
- Vilka begränsningar och snedvridningar finns i utredningarnas metod och resultat?

Rapporten inleds med en övergripande bakgrundsbeskrivning av det svenska välfärdssystemet i kapitel 2. Därefter beskrivs regler och samverkansarbete kopplat till välfärdssystemet i kapitel 3. I kapitel 4 introduceras de övergripande utredningarna och vilka begrepp som använts för utbetalningar som sker på felaktiga grunder, och hur begreppen har definierats. Metoder som använts för att uppskatta omfattningen av felaktiga utbetalningar presenteras i kapitel 5, och resultaten av de olika studiernas skattningar för omfattningen av felaktiga utbetalningar redovisas i kapitel 6. I kapitel 7 beskrivs bakgrundsorsaker till att felaktiga utbetalningar uppstår. I kapitel 8 diskuteras vad som föreslagits genom åren för att skapa bättre förutsättningar för bedömningar rörande omfattningen av felaktiga utbetalningar. Rapportens slutsatser presenteras i kapitel 9.

2 Det svenska välfärdssystemet

Välfärdssystemet innefattar en mängd olika bidrag och ersättningar som betalas ut till enskilda och företag av en rad olika myndigheter, kommuner och länsstyrelsen. För enskilda avser de olika delarna av välfärdssystemet att ge stöd i olika skeenden i livet genom bland annat barnbidrag, studiemedel och pension, och i olika livssituationer som sjukdom och arbetslöshet. Ersättning till företag innefattar bland annat lönebidrag, etableringsjobb och nystartsjobb. Sådana ersättningar avser en person men betalas i regel ut till ett företag. Enligt Brottsförebyggande rådet (BRÅ) är utbetalningar till företag ofta betydligt större än utbetalningar till enskilda (BRÅ 2015).

En del bidrag och ersättningar till enskilda är lika för alla oavsett inkomst eller situation, som barnbidrag eller tandvårdsbidrag, medan andra är behovsprövade och baseras på intyg vars uppgifter är underlag för nivån av stödbeloppet. Behovsprövade ersättningar baseras till stor del på inkomstuppgifter men även andra uppgifter kan vara av betydelse. Några exempel är omfattning av studier för att få studiemedel, hyrans storlek för bostadsbidrag, eller omfattning av nedsatt arbetsförmåga för att få rätt till olika typer av bidrag såsom sjukpenning för enskilda eller lönebidrag för företag.

Även om de flesta av utbetalningarna är korrekta medför de stora totalsummor som betalas ut att även mindre procenttal av felaktiga utbetalningar kan innebära påtagliga summor (FUT 2008). Vid felaktigt utbetalda bidrag är bidragsbrott den vanligaste brottsrubriceringen (BRÅ 2015). Enligt bidragsbrottslagen (SFS 2007:612) innebär bidragsbrott att lämna oriktiga uppgifter eller att inte anmäla ändrade förhållanden. Det räcker dessutom att det funnits fara för att ett felaktigt belopp ska betalas ut för att man ska kunna dömas. Alla bidrag omfattas dock inte av bidragsbrottslagen. Vissa utbetalande myndigheters bidrag (exempelvis länsstyrelsens lönegarantier), samt skattekrediteringar till framförallt arbetsgivare (exempelvis nystartsjobb) hanteras enligt bedrägeribestämmelsen i brottsbalken. Som nämns ovan betalas bidrag och ersättningar från välfärdssystemet ut av såväl olika myndigheter som kommuner och länsstyrelsen, vilka har olika uppdrag och befogenheter. Förutom de beslutande och utbetalande aktörerna finns det även aktörer som uppfyller andra funktioner i välfärdssystemet, som att utöva tillsyn eller genomföra kontroller av de beslutande och utbetalande aktörerna, såsom Inspektionen för socialförsäkringen, Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF) och Inspektionen för vård och omsorg (IVO). Välfärdssystemet är alltså uppdelat mellan olika aktörer med olika ansvarsområden, vilket även innebär att det inte finns något samlat helhetsansvar. I de flesta fall är det en och samma myndighet som disponerar anslaget, prövar ärenden samt beslutar och betalar ut stödet. Det finns dock även ersättningar där ansvaret är delat mellan olika myndigheter. Vi kommer inte ge en heltäckande beskrivning av alla aktörer och samband, men nämner några för att visa på komplexiteten i systemet.

Försäkringskassan hanterar över 50 olika ersättningar, och dessutom olika varianter för flertalet av de olika ersättningskategorierna. Bland dessa ersättningar finns barnbidrag, assistansersättning, sjukersättning, sjukpenning och omvårdnadsbidrag. Under 2023 betalade

Försäkringskassan ut cirka 250 miljarder kronor (Försäkringskassan 2023). Nästan hälften rörde personer med nedsatt arbetsförmåga på grund av sjukdom eller med funktionsnedsättning. Cirka en tredjedel gick till barnfamiljer, och resterande bestod främst av ersättningar rörande tandvård och arbetsmarknadsområdet. En del av de bidrag Försäkringskassan betalar ut finansieras av andra myndigheter, som exempelvis Arbetsförmedlingen och Försvarsmakten. Arbetsförmedlingen ansvarar för att stödja arbetssökande att hitta arbete och arbetsgivare att hitta rätt kompetens, och betalade 2023 ut drygt 59 miljarder i stöd och ersättningar (Arbetsförmedlingen 2023). En femtedel avser bidrag till arbetslöshetsersättning. Aktivitetsstöd och ersättningar till arbetsgivare (lönebidrag och ersättning för nystartsjobb) fick 28 procent vardera av anslaget. När arbetssökande deltar i program hos Arbetsförmedlingen kan de få ersättning utbetald från Försäkringskassan, som exempelvis aktivitetsstöd, utvecklingsersättning och etableringsersättning. Arbetsförmedlingen har dispositionsrätt till berörda anslag och betalar till Försäkringskassan. Vissa av Arbetsförmedlingens och Försäkringskassans stöd, som anställningsstöd vid rekvisition och lönebidrag, betalas ut till sökandes skattekonto, vilket administreras av Skatteverket.

Det finns 24 arbetslöshetskassor, som är privata föreningar med uppdrag från staten att hantera och administrera arbetslöshetsförsäkringen. De utreder och beslutar om rätten till arbetslöshetsersättning och betalar ut ersättning till den som är arbetslös. Enligt IAF (2023) betalade arbetslöshetskassorna sammanlagt ut ungefär 15 miljarder kronor under 2023.

Centrala studiestödsnämnden (CSN) betalade ut cirka 50 miljarder 2023 (CSN 2023). CSN ansvarar för bidrag och lån till de som studerar i Sverige och utomlands, och hanterar återbetalning av lånen samt ansvarar för hemutrustningslån. Mellan 2018 och 2023 ansvarade CSN även för utbetalning av körkortslån. Universitet och högskolorådet ansvarar för antagningen till den svenska högskoleutbildningen och bedömning av utländsk utbildning.

Migrationsverket ansvarar bland annat för att fastställa identiteten för personer från tredje land och att betala ut ekonomiskt stöd till asylsökande, vilket 2023 uppgick till 0,6 miljarder kronor (Migrationsverket 2024). Skatteverket utfärdar id-kort och fastställer identiteten för personer som har ett personnummer men som inte har svenskt medborgarskap (som EU-medborgare som bor i Sverige). Som utfärdare av id-handling ses Migrationsverket och Skatteverket ibland som grindvakter till välfärdssystemet. Med id-handling kan man få rätt till vissa bidrag och ersättningar beroende på sin livssituation. För att kunna få stöd behöver sökande ange relevanta uppgifter, som ofta ges i ett intyg som exempelvis arbetsintyg eller läkarintyg. Skatteverket ansvarar även för folkbokföringen och uppgifterna om bosättning används av bland annat Försäkringskassan för vissa bidrag och socialtjänsten gällande ekonomiskt bistånd.

I Sverige finns det 290 kommuner och de betalar ut bidrag i form av ekonomiskt bistånd. 2023 betalade kommunerna ut drygt 10 miljarder kronor till hushåll (Socialstyrelsen 2024). Till och med 2024 har Länsstyrelsen hanterat utbetalningarna av den statliga lönegarantin. Enligt Riksrevisionen (2022) var utgifterna för lönegarantin under 2020 drygt tre miljarder kronor. Från och med 1 februari 2025 är det Skatteverket som betalar ut den statliga lönegarantin.

Om en uppgift registreras felaktigt i ett skede kan det leda till fördelar för den sökande i flera delar av välfärdssystemet, både i nutid och framtid. Ett falskt anställningsbevis kan till exempel leda till att man blir berättigad utbetalningar från Försäkringskassan i händelse av sjukdom, till ersättning från arbetslöshetskassa i händelse av arbetslöshet och till lönegaranti om arbetsgivaren går i konkurs. När enskilda får bidrag eller ersättningar de inte har rätt till, ackumuleras dessa fel i slutändan till den utbetalda pensionen. Pensionsmyndigheten har i uppdrag att administrera och betala ut den allmänna pensionen. Totalt betalade Pensionsmyndigheten ut drygt 415 miljarder kronor i pension under 2023 (Pensionsmyndigheten 2023).¹

Eftersom välfärdssystemet består av flertalet aktörer med olika ansvarsområden är samverkan viktigt för att utbetalningarna ska vara korrekta. Att flera myndigheter är inblandade riskerar dock att skapa otydlig ansvarsfördelning och kan leda till effektivitetsproblem (Riksrevisionen 2020). Myndigheter agerar i hög grad utifrån det egna uppdraget (BRÅ 2015) och sekretess mellan och inom de olika aktörerna kan bidra till att samverkan försvåras och till att fel uppstår.

Riksrevisionsverket (RRV) påpekade redan 1995 att välfärdsaktörernas kontrollmöjligheter är begränsade, mycket till följd av att integriteten för bidragstagare prioriterats (RRV 1995). Detta skiljer sig från synen på individens integritet i skattesammanhang där långtgående ingrepp och undersökningar tillåts. Förutom att sekretessbestämmelser mellan och inom verksamhetsområden begränsar kontrollmöjligheterna påverkar det även samverkan mellan välfärdsaktörerna. När en beslutande eller utbetalande myndighet behöver pröva riktigheten i uppgifter som en bidragssökande lämnat, har den sällan haft möjlighet att grunda sin prövning på uppgifter andra myndigheter har tillgång till. I vissa fall omöjliggör lagstiftningen även tillgång till uppgifter som finns inom andra verksamhetsgrenar inom en och samma myndighet. Som exempel kan de rättsliga hinder som finns för att beslutande och utbetalande myndigheter ska kunna använda individuppgifter om inkomst från arbetsgivardeklarationerna som finns hos Skatteverket nämnas.

3 Regler och samverkan

Genom åren har flertalet regler tagits fram för att motverka och upptäcka felaktiga utbetalningar och brottsligt agerande, vissa uttryckligen för felaktiga utbetalningar och andra för brottslig verksamhet mer generellt. Vi ämnar inte gå in på samtliga regler och samarbeten som finns, utan ger en överblick av regelverket och exempel på myndighetssamverkan.

3.1 Bidragsbrottslagen

Bidragsbrottslagen (SFS 2007:612) trädde ikraft 2007 och innebär att den som försöker få ut mer ersättning eller bidrag från välfärdssystemen än vad denne har rätt till kan dömas för bidragsbrott. Även den som av grov oaksamhet eller slarv lämnar felaktiga uppgifter, eller låter bli att anmäla ändrade förhållanden kan dömas. Det räcker dessutom att fara för felaktig utbetalning

¹ Inklusive inkomst- och tilläggspension, premiepension, garantipension och inkomstpension.

förekommit för att kunna dömas. Lagen omfattar sådana bidrag, ersättningar, pensioner och lån för personligt ändamål som beslutas av Arbetsförmedlingen, CSN, Försäkringskassan, Migrationsverket, Pensionsmyndigheten, en kommun eller en arbetslöshetskassa och som betalas ut till en enskild person. Bestämmelserna utökades 2019 till att även omfatta stöd, bidrag och ersättningar som beslutas av Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan eller en kommun och avser en enskild person, men betalas ut eller tillgodoräknas någon annan än den enskilde.

Enligt FUT (2008) förbättrade bidragsbrottslagens tillkomst samverkan mellan utbetalande offentliga aktörer, och enligt utredningen om utvärdering av bidragsbrottslagen (SOU 2018:14) bidrog lagen till att frågor om felaktiga utbetalningar generellt och bidragsbrott specifikt hamnade mer i fokus hos dessa aktörer. I utvärderingen konstaterades det dock även att antalet bidragsbrott varken ökade eller minskade sett till perioden 2008–2016, samt att det tog flera år från att lagen trädde ikraft tills aktörerna kom igång med arbetet, som exempelvis att få en utredande funktion på plats.

3.2 Underrättelse- och uppgiftsskyldighet

Lagen (SFS 2008:206) om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen infördes 2008. Lagen reglerar skyldigheten för vissa myndigheter att lämna underrättelse till den myndighet eller organisation som fattat beslut om utbetalning om det finns anledning att anta att felaktiga utbetalningar sker. Inledningsvis omfattades bidrag, ersättningar och lån för personligt ändamål enligt lag eller förordning som beslutats av Arbetsförmedlingen, CSN, Försäkringskassan, Migrationsverket, kommuner eller arbetslöshetskassorna. Sedan 2010 omfattas även utbetalningar från Pensionsmyndigheten. Sedan 2020 omfattas även sådana stöd, bidrag och ersättningar som enligt lag eller förordning beslutats av Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen eller en kommun och avser en enskild person men betalas ut eller tillgodoräknas någon annan än den enskilde, till exempel ett företag eller en förening. Skyldigheten att lämna underrättelse avser Arbetsförmedlingen, CSN, Försäkringskassan, Kronofogdemyndigheten, Migrationsverket, Pensionsmyndigheten, Skatteverket, Utbetalningsmyndigheten (UBM), kommunerna och arbetslöshetskassorna. Vid särskilda skäl gäller inte skyldigheten. Lagen gäller dock inte alla aktörer i välfärdssystemet och sekretessen mellan myndigheter och kommuner är fortsatt ett hinder.

Lagen utvärderades 2018 och det visades att den inte hade fått önskad effekt (SOU 2018:14). Det bedömdes bero på flera orsaker, bland annat en osäkerhet om i vilka situationer en underrättelse skulle skickas, vilken information som får, bör eller ska bifogas samt att hanteringen var tidskrävande då det skedde manuellt.

Lag (SFS 2016:774) om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot viss organiserad brottslighet trädde ikraft 2016. Det övergripande syftet med samverkan är att förebygga, förhindra eller upptäcka viss brottslig verksamhet och avgränsas till underrättelsestadiet (Prop. 2015/16:167). Brottsligheten ska vara av allvarlig eller omfattande karaktär och bedrivas i organiserad form eller systematiskt av en grupp individer. Enligt förordning (SFS 2016:775) om uppgiftsskyldighet vid

samverkan mot viss organiserad brottslighet är det vissa myndigheter som har skyldighet att lämna uppgifter, däribland Arbetsförmedlingen, CSN, Försäkringskassan, Skatteverket och sedan 2024 även Utbetalningsmyndigheten.

3.3 MUR-nätverket

Nätverket för motståndskraft hos utbetalande och rättsvårdande myndigheter, mot missbruk och brott i välfärdssystemet (MUR) bildades 2019 för att intensifiera och utveckla arbetet mot välfärdsbrott. Deltagande i nätverket är frivilligt och i nuläget är det 24 myndigheter, däribland Skatteverket, som ingår. MUR arbetar för att utveckla myndigheternas förmåga att identifiera och förhindra missbruk och brott mot välfärdssystemen. Syftet är att förhindra att utbetalningar sker på felaktig grund.

3.4 Förordning om arbetet med att säkerställa korrekta utbetalningar

Förordning (SFS 2021:663) om arbetet med att säkerställa korrekta utbetalningar från välfärdssystemen trädde i kraft 2021, med syftet att stärka arbetet med att säkerställa korrekta utbetalningar från välfärdssystemen. Enligt förordningen är utbetalningar från välfärdssystemen sådana ersättningar som beslutas av Arbetsförmedlingen, CSN, Försäkringskassan, Migrationsverket, Pensionsmyndigheten eller en arbetslöshetskassa och som avser en enskild person. Dessa ska återkommande studera omfattningen av felaktiga utbetalningar, och rapportera sitt arbete till ESV och regeringen samt lämna en sammanställning av underlaget till ESV. Myndigheterna ska även redovisa för ESV och regeringen vilka åtgärder som vidtagits för att säkerställa korrekta utbetalningar samt resultaten av dessa. ESV ansvarar för att ge regeringen en fördjupad lägesbeskrivning vart fjärde år, med start 2027.² Lägesbeskrivningen ska bland annat innehålla resultaten från myndigheternas omfattningsstudier, en bedömning av den totala omfattningen av felaktiga utbetalningar och en analys av orsakerna bakom dessa. Dessutom ska ESV varje år föreslå för regeringen vilka åtgärder som bör vidtas för att säkerställa korrekta utbetalningar från välfärdssystemet.

Enligt förordningen ska det även finnas ett råd för korrekta utbetalningar vid ESV. Flertalet myndigheter ingår i rådet, däribland Skatteverket, och ESV ansvarar för rådets kanslifunktioner.

3.5 Utbetalningsmyndigheten

I januari 2024 inrättades UBM, med uppdrag att genom dataanalys och granskning bidra till att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. Enligt lag (SFS 2023:456) om skyldighet att lämna uppgifter till Utbetalningsmyndigheten är flertalet myndigheter skyldiga att lämna uppgifter till UBM, myndigheten kommer också att ansvara för utbetalningar. Utbetalningarna kommer att ske genom ett transaktionskonto, vilket Skatteverket

² När förordningen trädde ikraft var det vart tredje år men 2024 ändrades det till vart fjärde.

kommer att vara en teknisk leverantör av. Systemet med transaktionskonto ska vara infört den 1 januari 2027.

3.6 Nya regler om uppgiftsskyldighet och informationsutbyte

Mellan 2024 och 2026 planeras nya regler om uppgiftsskyldighet och informationsutbyte att träda ikraft. De nya reglerna delas in i tre delar, varav alla är aktuella gällande felaktiga utbetalningar från välfärdssystemet. Lag (SFS 2024:307) om uppgiftsskyldighet för att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemet samt fusk, regelöverträdelser och brott i arbetslivet trädde ikraft i juli 2024. Enligt prop. 2023/24:85 syftar lagen till att ge Arbetsförmedlingen, Bolagsverket, CSN, Försäkringskassan, IVO, Kronofogdemyndigheten, Migrationsverket, Pensionsmyndigheten, Skatteverket, kommuner och arbetslöshetskassor förutsättningar att utbyta uppgifter som behövs för att säkerställa korrekta beslutsunderlag för att motverka felaktiga utbetalningar.

Genom lag (SFS 2025:170) om skyldighet att lämna uppgifter till de brottsbekämpande myndigheterna, trädde den andra delen ikraft i april 2025. Enligt prop. 2024/25:65 syftar lagen till att effektivisera arbetet med att förebygga och bekämpa brott genom förbättrade möjligheter till informationsutbyte så långt det är möjligt utan att det medför ett oproportionellt intrång i den enskildas personliga integritet.

Enligt utredningen om förbättrade möjligheter till informationsutbyte mellan myndigheter (SOU 2024:63) innehåller den tredje delen förslag om att införa en generell sekretessbrytande bestämmelse som möjliggör utlämnande av annars sekretessbelagda uppgifter till annan myndighet i offentlighets- och sekretesslagen. Den tredje delen är inte beslutad, men planeras att träda ikraft 2026.

4 Omfattningsstudier och definitioner av felaktiga utbetalningar

Genom åren har det genomförts ett antal utredningar där omfattningen av utbetalningar som skett på felaktiga grunder har studerats. I den här översikten fokuserar vi huvudsakligen på de mest övergripande studierna som genomförts från mitten av 1990-talet till och med 2023. För att bedöma omfattningen av utbetalningarna behöver man veta vad det innebär att en utbetalning är felaktig. Det finns dock inte någon vedertagen användning av begrepp för utbetalningar som skett på felaktiga grunder. De olika utredningarna har därför behövt definiera vad det är de ska undersöka och vad som ingår i det begrepp de väljer. Det i sin tur innebär att de utredningar som genomförts har använt sig av olika begrepp, såsom fusk, överutnyttjande och felaktiga utbetalningar, och att de olika begreppen inte nödvändigtvis inneburit samma sak. I den mån samma begrepp har använts har definitionerna skiljts åt. Det här kapitlet inleds med en

introduktion av de utredningar som ingår i översikten, och därefter beskrivs begreppen utredningarna har använt och hur respektive utredning har definierat begreppen.

4.1 Introduktion av övergripande omfattningsstudier

Den första, något övergripande, utredningen om felaktiga utbetalningar från välfärdssystemet genomfördes av RRV på 1990-talet. På uppdrag av regeringen utredde de fusk med förmåner och bidrag av social karaktär samt ersättningar vid arbetslöshet (RRV 1995). Även om utredningen hade en övergripande karaktär fokuserade den utifrån sitt uppdrag och tillgängliga underlag på vissa utpekade delar av välfärdssystemet.

Som en del i att bekämpa fusk i skatte- och välfärdssystem tillsatte regeringen 2005 delegationen för felaktiga utbetalningar från trygghetssystemen (FUT), med uppdrag att fungera som ett forum för samverkan samt informations- och erfarenhetsutbyte (FUT 2008). Utredningen var den första att studera felaktiga utbetalningar på aggregerad nivå, om än fortsatt inte heltäckande. Förutom ett flertal delrapporter publicerades delegationens slutrapport 2008. På uppdrag av delegationen undersökte Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU) överutnyttjande av tillfällig föräldrapenning (IFAU 2006).

Elva myndigheter fick 2009 i uppdrag att delta i ett samverkansuppdrag om utveckling av metoder för, och redovisning av resultat av, arbetet mot felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. Samverkansuppdraget var ett treårigt uppdrag och ESV var sammankallande myndighet med ansvar att leda och fördela arbetet, som årligen rapporterades till regeringen (ESV 2011).

År 2016 tillsattes delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen (KUT), vars huvuduppdrag var att motverka överutnyttjande av och felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen och andra närliggande skattefinansierade eller skattesubventionerade system (KUT 2019a). I tillägg till ett flertal delrapporter publicerades delegationens slutrapport 2019.

Utifrån förordningen (2021:663) om arbetet med att säkerställa korrekta utbetalningar, har ESV i uppdrag att regelbundet redovisa en fördjupad lägesbeskrivning innehållande bland annat resultaten av myndigheters omfattningsstudier och en bedömning av den totala omfattningen av felaktiga utbetalningar. ESV publicerade sin, i skrivande stund, senaste uppföljning av utvecklingen av felaktiga utbetalningar 2021 (ESV 2023).

4.2 Definitioner av utbetalningar som skett på felaktiga grunder

Som nämns inledningsvis i detta kapitel har det inte varit en enhetlig användning av begrepp eller definitioner i utredningarna. Det används såväl olika begrepp som olika definitioner, även om

resonemangen är snarlika och delvis går in i varandra. Tabell 1 i slutet av avsnittet ger en sammanställning av de olika begreppen och definitionerna.

Fusk

RRV (1995) använde begreppet fusk och definierade det utifrån ett uttalande från socialförsäkringsutskottet, vilket innebar att det med fusk eller mygel syftades på situationer där någon lämnat felaktiga uppgifter eller genom att underlåta att anmäla ändrade förhållanden eller liknande uppbär en förmån i strid mot gällande regler. Definitionen tar inte hänsyn till om uppsåt förekommit eller inte, och felaktigheter till följd av handläggningen vid den bidragsgivande aktören inkluderas inte.

FUT (2007a) ansåg å sin sida att fusk var ett begränsat begrepp, bland annat eftersom det förringar både att det kan röra sig om brottsliga handlingar och att felaktiga utbetalningar kan härröra från såväl medvetet som omedvetet fel hos både den enskilde och den utbetalande myndigheten. IFAU (2006) menade att fusk är en del av överutnyttjandet, medan KUT (2019a) menade att fusk är ett problematiskt begrepp i sammanhanget eftersom det används i vardagligt tal och utan vetenskaplig betydelse.

Överutnyttjande

RRV (1995) definierade överutnyttjande som utnyttjande av bidrag eller förmån på ett icke avsett sätt, vilket överensstämmer förhållandevis väl med IFAU (2006) som ansåg att överutnyttjande består av allt, av förmånstagaren orsakat, uttag av förmånen som inte ligger i linje med försäkringens intentioner och därmed inkluderar både fusk och misstänkta brott. Utifrån sitt uppdrag att utreda överutnyttjande av tillfällig föräldrapenning använde IFAU inte begreppet felaktiga utbetalningar, eftersom de menade att det även inkluderar slarv och fel vid handläggning.

Enligt FUT (2008) handlar överutnyttjande om en gråzon, där det exempelvis inte är ovanligt att man tycker att det är okej att vara sjukanmäld en dag extra efter att man har blivit frisk. KUT (2019a) menade att överutnyttjande innebär utbetalningar som inte är, eller åtminstone är svåra att definiera som, felaktiga enligt gällande regelverk, men som inte kan anses ligga i linje med intentionerna bakom systemet.

Felaktiga utbetalningar

FUT (2007a) var först med att använda begreppet felaktiga utbetalningar. En utbetalning definierades som felaktig om den beslutats och betalats ut på felaktiga grunder. Inom ramen för Samverkansuppdraget (ESV 2011) definierades felaktiga utbetalningar som utbetalningar där för mycket eller för lite utbetalats. KUT (2019a) definierade en utbetalning som felaktig när det slutliga beloppet blev för högt, för lågt eller i sin helhet fel i förhållande till regler och avtal. ESV (2023) definierar felaktiga utbetalningar som utbetalningar som sker trots att villkoren för att ta del av ersättningen inte är uppfyllda. Enligt alla dessa utredningar kan felaktiga utbetalningar uppstå till följd av såväl avsiktligt som oavsiktligt agerande, från både sökande och beslutande eller utbetalande aktör. Felen kan även uppstå på grund av forskottsutbetalningar.

Avsaknaden av en vedertagen begreppsanvändning för utbetalningar som sker på felaktiga grunder, och att olika begrepp och olika definitioner av samma begrepp därmed har använts, innebär svårigheter både att dra en tydlig gräns mellan fusk, överutnyttjande eller felaktiga utbetalningar och att förstå vad det innebär att en utbetalning är felaktig. Enligt ESV (2023) bidrar variationer i definitionerna även till ökad osäkerhet av de sammanlagda resultaten samt minskar möjligheten att dra generella slutsatser och att jämföra resultat från olika studier.

Tabell 1: Sammanställning av begrepp och definitioner

	Fusk	Överutnyttjande	Felaktiga utbetalningar
RRV 1995	När någon som lämnat felaktiga uppgifter eller underlåtit att anmäla ändrade förhållanden eller liknande uppbär en förmån i strid mot gällande regler.	Utnyttjande av bidrag eller förmån på ett icke avsett sätt.	-
FUT 2005-2008	Begreppet är begränsat då det förringar att det kan röra sig om brottsliga handlingar och att felaktiga utbetalningar kan röra sig om medvetet och omedvetet fel hos den enskilde eller aktören.	En gråzon där det exempelvis inte är ovanligt att tycka att det är okej att vara sjukanmäld en dag extra efter att man har blivit frisk.	Utbetalning som beslutats och betalats ut på felaktiga grunder. Både avsiktliga och oavsiktliga fel, av såväl sökande som aktörer ingår. Fel kan också bero på systemproblem.
IFAU 2006 (uppdrag av FUT)	Ingår i överutnyttjande.	Allt, av förmånstagaren orsakat, uttag av förmånen som inte ligger i linje med försäkringens intentioner. Fusk och misstänkta brott ingår.	Används inte eftersom det anses för brett för studien då det, förutom överutnyttjande, även inkluderar slarv och fel som begås av handläggare.
ESV 2011	-	-	Alla betalningar där för mycket eller för litet utbetalats. Inkluderar både oavsiktliga och avsiktliga fel, samt fel av mottagare och handläggare. Även forskottsfel ingår.
KUT- 2016-2019	Begreppet används i vardagligt tal och saknar vetenskaplig betydelse.	Utbetalningar som inte är, eller är svåra att definiera som, felaktiga enligt gällande regelverk, men som inte är i linje med intentionerna för systemet.	Utbetalning där det slutliga beloppet blir för högt, för lågt eller i sin helhet fel i förhållande till regler och avtal. Felet kan vara avsiktligt eller oavsiktligt och begås av såväl sökande som handläggare.
ESV 2023	-	-	Utbetalningar som betalas ut trots att villkoren inte är uppfyllda. Felet kan vara avsiktligt eller oavsiktligt och begås av såväl sökande som handläggare. Även forskottsfel kan ingå.

5 Metoder för att uppskatta felaktiga utbetalningar

Det är komplicerat att bedöma omfattningen av felaktiga utbetalningar, vilket till stor del beror på bristande datatillgång. Dessutom har det varit olika tillgång till data för de olika välfärdssystemen. Brist på empiriskt underlag och lämpliga metoder har inneburit att utredningarna som genomförts genom åren har använt en blandning av metoder. Dessutom har det inneburit en förhållandevis stor användning av expertbedömningar för att uppskatta felaktiga utbetalningar i vissa utredningar. Över tid har tillgången till data blivit bättre och empiriska bedömningar har tagit större del i de aggregerade utredningarna som genomförts senare. Det här kapitlet inleds med ett avsnitt om expertbedömningar, och fortsätter sedan med andra metoder som använts och att användningen av empiriska undersökningar ökat.

5.1 Expertbedömningar

Expertbedömningar (även kallat expert elicitation) innebär att experter med olika kompetenser inom ett ämnesområde, analyserar information i syfte att utföra bedömningar. Metoden används inom bland annat naturvetenskap, hälsoriskbedömningar eller analyser om sjukdomsspridning, och har inte varit så vanlig inom samhällsvetenskapliga områden (Altermark & Nilsson 2017). Eftersom det har varit, och till viss del fortsatt är, brist på data och lämpliga metoder har flertalet utredningar om felaktiga utbetalningar använt sig av expertbedömningar. Bedömningarna kan ge en indikation av omfattningen av felaktiga utbetalningar (ESV 2023).

Expertbedömningar är professionella gissningar, som sannolikt påverkas av olika faktorer som är svåra att kontrollera för. Det är en risk att experterna överskattar fel som är lätta att upptäcka och underskattar mörkertalet av fel som är svåra att upptäcka. Dessutom finns en risk att de ändrar sina bedömningar utifrån påverkan från övriga experter. Osäkerhetsintervallen är dessutom ofta stora. Bland metodens fördelar nämns att hänsyn kan tas till alla väsentliga orsaker till felaktiga utbetalningar och att mörkertalet ingår i bedömningen (FUT 2008, ESV 2011). Metoden har inneburit att utredningarna har kunnat presentera numerära resultat gällande omfattningen av felaktiga utbetalningar.

Flera av utredningarna som har studerat felaktiga utbetalningar har använt expertbedömningar, dock i olika stor grad. Såväl FUT (2007b, 2008) som ESV (2011) och KUT (2019a, 2019c) använde metoden i sitt arbete om omfattning och bakomliggande orsaker. Experterna kombinerade tillgänglig data, statistik och annan relevant information med sin kompetens på området, exempelvis från analys, forskning, handläggning, juridik, kontrollverksamhet eller verksamhetsutveckling. Deras individuella bedömningar vägdes sedan samman till en samlad bedömning med redovisade osäkerhetsintervall.

Från att expertbedömningar användes för skattningar rörande 16 välfärdssystem inom FUT, användes metoden enbart för fyra system för KUT:s räkning drygt tio år senare. Förutom att

antalet system där metoden användes minskade, bedömde KUT att tillgången på statistik och verksamhetsnära data var betydligt bättre vid tidpunkten för deras arbete än vad som var tillgängligt för FUT, och menade att det innebar säkrare bedömningar (KUT 2019c).

5.2 Andra mätmetoder som har använts

För att uppskatta omfattningen av felaktiga utbetalningar har utredningar vanligen använt en blandning av olika metoder, och i den mån som varit möjlig har empiriska metoder använts. RRV (1995) konstaterade redan 1995 att fusk och överutnyttjande inte var väl studerat och att det var en påtaglig brist på empiriskt underlag. De lade till stor del pussel med redan gjorda studier, men sambearbetade även olika personregister och användning av utbetalande myndigheters årsregister hos SCB, och samkörde inkomstregister mot bidrag och bidrag mot bidrag. Deras skattningar rörande omfattningen av fusk och överutnyttjande grundar sig i studier i andra länder, främst övriga nordiska länder men även exempelvis Tyskland och Nederländerna. Även RRV använde experter, men till enstaka frågor och det rörde sig om få experter som individuellt fick riktade frågeställningar.

I tillägg till expertbedömningar använde FUT samkörningar av register, utförda av SCB, för att studera bland annat dubbelutnyttjande av bidrag och ersättningar. Genom telefonintervjuer med personer som hade erhållit arbetslöshetsersättning under 2006, undersökte dessutom Skatteverket och BRÅ i vilken omfattning arbetslöshetsersättning betalats ut till sökande som arbetade svart. Omfattningen för ytterligare 30 system undersöktes översiktligt med några frågor i intervjuer, som huvudsakligen handlade om orsaker och risker för felaktiga utbetalningar, med experter på de olika välfärdssystemen (FUT 2007c).

På uppdrag av FUT undersökte IFAU (2006) överutnyttjandet av tillfällig föräldrapenning för vård av barn genom ett randomiserat experiment, där de försökte fånga det medvetna utnyttjandet av tillfällig föräldrapenning som inte relaterade till barnets hälsotillstånd. Studien, vars informationsmetod inte hade använts inom ämnesområdet tidigare, fick stor uppmärksamhet. Metoden innebar att ett slumpmässigt urval av individer som var berättigade till förmånen informerades om att de skulle utsättas för ökad kontroll. De som överutnyttjat förmånen väntades minska sitt uttag till följd av informationen. Skillnaden i förmånsuttag mellan de som fått informationen och de som inte fått informationen användes som ett indirekt mått på överutnyttjande. Metoden tar hänsyn till att det finns en obalans mellan den information som bidragssökande har om sin situation och den som myndigheten har, så kallad asymmetrisk information. En sådan obalans kan leda till att bidragssökande tar högre risk, genom att ange felaktiga uppgifter, för att få ersättningar som den inte har rätt till (moral hazard). En fördel med informationsmetoden som användes är att den kan fånga både det observerbara fusket som går att upptäcka vid exempelvis stickkontroller och överutnyttjande som inte går att observera, där det sistnämnda inkluderades för första gången i en omfattningsstudie om utbetalningar av förmåner.

KUT använde empiriska undersökningar för en större andel av välfärdssystemen än vad som hade varit möjligt tidigare. Bland de nio system som studerades huvudsakligen empiriskt kan arbetslöshetsförsäkringen, lönebidrag, nystartsjobb, tillfällig föräldrapenning och det statliga tandvårdsstödet nämnas. IAF studerade arbetslöshetsförsäkringen genom slumpmässiga kontroller, samkörning av register och sammanställning av uppgifter om återkrav. Arbetsförmedlingen använde dataanalys och granskning av akter för att undersöka lönebidrag och nystartsjobb. Försäkringskassan studerade både tillfällig föräldrapenning och tandvårdsstödet genom årlig slumpkontroll. Dessutom använde delegationen schablonantaganden för skattning av ytterligare 23 ersättningar och använde registerbaserade studier för att undersöka kolliderande ersättningar och risker för bristande samordning.

I ESV (2023) rapporterades en sammanställning av myndigheternas omfattningsstudier för 2021. Av de 43 system som omfattades hade 20 ersättningar uppskattats med enbart empiriska metoder, två ersättningar med huvudsakligen empiriska metoder och två med delvis empiriska metoder. Övriga 19 ersättningar uppskattades med icke-empiriska metoder. Bland de empiriska metoder som användes finns registerbaserade studier, urvalsbaserade studier och modellbaserade skattningar. I de fall det saknades data, eller var för låg kvalitet på tillgänglig data, använde myndigheterna icke-empiriska metoder som kvalitativa bedömningar och schabloniserade antaganden.

Tabell 2: Sammanfattande översikt av skattningsmetoder

RRV (1995)	FUT (2008)	IFAU (2006, på uppdrag av FUT)	ESV (2011)	KUT (2019)	ESV (2023)
Pussel med redan gjorda studier.	Expertbedömningar, 16 system	Experimentell studie, 1 system	Expertbedömningar, 20 system	Expertbedömningar, 4 system	Enbart empiriska studier, 20 system
Sambearbetade personregister och myndigheters årsregister hos SCB	Intervjuer (SKV/BRÅ studerade i vilken omfattning a-kassa betalades ut till svartarbete)			Huvudsakligen empiriska studier, 9 system	Huvudsakligen – empiriska studier (70-90%), 2 system
Samkörde inkomstregister mot bidrag, och bidrag mot bidrag	Sambearbetning register (SCB studerade dubbelutnyttjande av bidrag)			Schablonantaganden, 23 system	Delvis empiriska studier (50-70%), 2 system
10-tal system	Vissa frågor om omfattning i intervjuer med experter rörande risker för felaktiga utbetalningar, 30 system				Icke-empiriska studier (<50%), 19 system

5.3 Användning av empiriska metoder

För att empiriska analyser ska kunna genomföras behöver det finnas data av tillräckligt hög kvalitet och lämpliga metoder att använda. RRV (1995) påpekade redan 1995 brister i datatillgång, och nästan 20 år senare anmärkte ESV (2023) fortsatt på avsaknad av data. Brister på datatillgång påverkar såväl möjligheten att bedöma omfattningen av felaktiga utbetalningar som att kontrollera misstänkta felaktigheter. Välfärdssystemen är uppbyggda utifrån tillit och enligt RRV (1995) begränsade samhället sina kontrollmöjligheter genom att prioritera skyddet av bidragstagares integritet, med sekretessbestämmelser som i princip följt verksamhetsavgränsningar mellan och inom myndigheter. Det görs för få kontroller och de kontroller som genomförs inte är de mest effektiva i förhållande till såväl resultat som vilken information de kan ge. Det är en återkommande bild även i utredningar därefter (se bland annat FUT 2008 och KUT 2019a).

Bristande datatillgång beror delvis på brister av och i kontroller. Såväl mängden kontroller som vilka kontroller som genomförs, och även hur de genomförs, påverkas i sin tur av bland annat avvägningen mellan handläggningstid och kontroll. Myndigheterna har ofta krav på sig att effektivisera verksamheten och korta ner handläggningstider. Hög servicegrad tolkas som korta handläggningstider och snabba utbetalningar, vilket ofta har prioriterats framför kvalitet i handläggningen och att utbetalningarna blir korrekta (FUT 2007b, KUT 2019b).

Enligt ESV (2023) upplever myndigheter att empiriska bedömningar är resurskrävande och betungande, särskilt i de fall de behöver göra uppskattningar inom flera förmåner. Användningen av empiriska metoder för att uppskatta omfattningen av felaktiga utbetalningar har dock ökat genom åren, och i ESV (2023) uppskattades över hälften av systemen genom någon empirisk metod. Det innebär även att flera av de ersättningar som KUT (2019d) uppskattade via expertbedömningar eller schablonantaganden uppskattades med empiriska undersökningar för 2021. För att empiriska metoder ska kunna användas i än större utsträckning behövs både tillgång till data och mer kunskap om sådana metoder.

Förutom att användningen av empiriska metoder generellt sett ökar tillförlitligheten i de resultat mätningarna visar, påverkar även de empiriska metoder som används vilka dimensioner av felaktiga utbetalningar som kan mätas. Det är inte säkert att de mätningar som genomförts i de olika utredningarna fångat samtliga dimensioner av felaktiga utbetalningar. Till exempel behövs effektutvärderingar, i linje med hur IFAU (2006) studerade det medvetna utnyttjandet av tillfällig föräldrapenning, för att mäta den del av

överutnyttjande som inte går att observera. Effektutvärderingar har inte använts i stor utsträckning i de utredningar som ingår i översikten.

6 Omfattningsbedömningar

Det är av flera anledningar komplicerat att bedöma omfattningen av felaktiga utbetalningar. Dels eftersom det inte finns vedertagna begrepp och definitioner att använda sig av. Dels eftersom tillgång till såväl data som metoder påverkar vilka tillvägagångssätt som är mest lämpade att använda. Att de olika studierna använt olika begrepp och olika metoder när de undersökt omfattningen innebär även att möjligheten att jämföra resultat och att följa utvecklingen över tid försvåras. Jämförbarheten påverkas också av att det inte nödvändigtvis är samma system som ingår i skattningarna.

I det här kapitlet redogör vi för de resultat som de olika omfattningsstudierna presenterat. Kapitlet inleds med ett avsnitt om uppskattningarna för den totala omfattningen av felaktiga utbetalningar samt en redogörelse om hur felen fördelas mellan sökande och beslutande och utbetalande aktörer. Kapitlet avslutas med ett avsnitt om hur omfattningen varierar mellan och inom välfärdssystemen.

6.1 Omfattning och fördelning av felaktiga utbetalningar

6.1.1 Riksrevisionsverket

RRV (1995) bedömde att fusk, överutnyttjande och systembrister uppgick till totalt mellan 5 och 7 miljarder kronor för de totala system som ingick. Av dessa uppskattade RRV att 800 miljoner härrörde från vitt arbete och mellan 1,5 och 3,3 miljarder kronor från svart arbete. Omfattningen av övriga fel uppskattades till sammanlagt 2,8 miljarder.

6.1.2 FUT

FUT (2007c) bedömde att de sammanlagda felaktiga utbetalningarna för de 46 ersättningssystem som ingick uppgick till 18–20 miljarder kronor, vilket motsvarar cirka 4 procent av utbetalningarna 2006. Det redovisades inte något osäkerhetsintervall för den totala skattningen. FUT bedömde dessutom att hälften av de felaktiga utbetalningarna berodde på avsiktliga fel från sökande, 30

procent på oavsiktliga fel från sökande och 20 procent på oavsiktliga fel från myndigheter.

Summan för de 16 system som studerades genom expertbedömningar visade att 16 miljarder kronor betalades ut felaktigt, vilket motsvarar 6,6 procent av det totalt utbetalda beloppet 2005. Osäkerheten vid expertbedömningar är dock stor, och osäkerhetsintervallet uppgick till 7,8–26 miljarder kronor (3,2–10,5 procent). Vidare uppskattade FUT att av de 6,6 procent som betalas ut felaktigt för de 16 systemen härrörde 3,1 procent från avsiktliga fel från sökande, 2 procent av oavsiktliga fel från sökande och 1,5 procent från oavsiktliga fel från myndigheter. Orsakerna bakom myndigheternas fel bedömdes vara tidsbrist, vilket innebär att alla kontroller inte görs, slarv från handläggarna och brist på kontroll eller uppföljning av de tips eller impulser från allmänheten eller från andra trygghetssystem.

För de 30 trygghetssystem som analyserades översiktligt utifrån grova antaganden bedömdes 2,1 miljarder kronor ha betalats ut felaktigt. Felaktiga utbetalningar till följd av svart arbete bedömdes ligga på 1–1,5 miljarder kronor årligen, motsvarande 4–6 procent av totalt utbetald ersättning 2006. Det genomfördes inte någon bedömning av fördelningen mellan avsiktliga och oavsiktliga fel.

Inom ramen för FUT kom IFAU (2006) fram till att 22,5 procent (drygt 650 miljoner kronor) av utbetalningarna för tillfällig föräldrapenning för vård av barn var till följd av överutnyttjande av förmånen.

6.1.3 Samverkansuppdraget

Inom ramen för Samverkansuppdraget uppskattades omfattningen av felaktiga utbetalningar för de ingående 20 ersättningssystemen vara 16,5 miljarder kronor, vilket motsvarar 3 procent av de totalt utbetalda ersättningarna 2009 (ESV 2011). Osäkerhetsintervallet var 4–29 miljarder kronor (0,9–5,8 procent). Avsiktliga fel från sökande, oavsiktliga fel från sökande och oavsiktliga fel från myndigheten bedömdes stå för en tredjedel vardera av felen.

6.1.4 KUT

KUT (2019a) uppskattade den totala omfattningen av felaktiga utbetalningar till 18 miljarder kronor, vilket motsvarar 5,5 procent av utbetalningarna. Osäkerhetsintervallet var 11–27 miljarder kronor (3,5–8 procent). I likhet med FUT bedömde KUT att ungefär 50 procent av den totala omfattningen felaktiga utbetalningar orsakades av misstänkt avsiktliga fel från sökande, att 30 procent orsakades av oavsiktliga fel från sökande och 20 procent av oavsiktliga fel från myndigheter.

I de 18 miljarderna som betalats ut felaktigt ingår 15,4 miljarder för 41 ersättningssystem, 2,5 miljarder för vissa systemöverskridande felaktigheter och 91-129 miljoner för kolliderande ersättningar. Till skillnad från övriga övergripande utredningar exkluderade KUT ålderspensionssystemet. Om ålderspensionssystemet istället inkluderades halverades andelen fel till 1,7–4,1 procent, med en punktskattning på 2,1 procent, eftersom ålderspensionssystemets utgifter utgör hälften av de utbetalningar som analyserades, samtidigt som andelen fel bedöms vara mycket låg. Den totala omfattningen av felaktiga utbetalningar skattades dock fortsatt till 18 miljarder kronor, med ett oförändrat osäkerhetsintervall (11–27 miljarder kronor).

För de nio ersättningssystem som delegationen studerade med empiriska metoder uppskattades att 5,7 procent hade betalats ut felaktigt, varav 2,8 procent bedömdes vara från avsiktliga fel från sökande, 1,6 procent från oavsiktliga fel från sökande och 1,2 procent från oavsiktliga fel från myndigheter. För de fyra ersättningssystem som studerades med expertbedömningar bedömdes 3,8 procent ha som betalats ut felaktigt, varav 2 procent orsakades av avsiktliga fel från sökande, 0,9 procent av oavsiktliga fel från sökande och 0,9 procent av oavsiktliga fel från myndigheter. Övriga ersättningar studerades översiktligt och det gjordes inte någon bedömning över hur felet var fördelat.

6.1.5 ESV

ESV (2023) bedömde att den totala omfattningen av felaktiga utbetalningar för de 43 ersättningssystem som ingick i bedömningen för 2021 uppgick till 14,6 miljarder kronor, vilket motsvarar 2 procent av de totala utbetalningarna. Osäkerhetsintervallet var 13–16,3 miljarder kronor (1,8–2,2 procent). Av de 14,6 miljarderna uppskattades 90 procent ha orsakats av de sökande, och 56 procent av dessa antogs i sin tur vara misstänkt avsiktliga. Myndigheterna bedömdes svara för 9 procent av de felaktiga utbetalningarna medan resterande uppskattades vara förskottsfel.

Tabell 3 sammanfattar resultaten från utredningarnas omfattningsstudier. Eftersom inget osäkerhetsintervall anges av FUT för den totala skattningen av felaktiga utbetalningar anges även resultatet för de 16 ersättningar som djupstuderades med expertbedömningar. ersättningarna. Tabell 4 visar fördelningen mellan avsiktliga och oavsiktliga fel.

Tabell 3: Sammanfattning av resultaten från utredningarnas omfattningsstudier

	Punktskattning		Osäkerhetsintervallet		Antal ersättningssystem
	Mdkr	Procent	Mdkr	Procent	
RRV	-	-	5–7	-	Tio-tal + svartarbete
FUT - totalt	18–20	4	-	-	46 + svartarbete
FUT - djupstuderade ersättningar	16	6,6	7,8– 26	3,2– 10,5	16
IFAU	0,65	22,5	-	-	1
ESV 2011	16,5	3	4–29	0,9–5,8	20
KUT	18	2,8	11–27	1,7– 4,1	41 inkl. svartarbete + ålderspensionssystemet
ESV 2023	14,6	2	13–16,3	1,8–2,2	43

Tabell 4: Fördelningen mellan avsiktliga och oavsiktliga fel

	Andel felaktiga utbetalningar	Misstänkt avsiktligt från sökande	Oavsiktligt från sökande	Oavsiktligt från myndigheten
FUT - totalt	4	50	30	20
FUT -16 djupstuderade ersättningar	6,6	47	30	23
ESV (2011)	3	30	30	30
KUT - totalt	5,5	50	30	20
KUT - 9 empiriskt studerade ersättningar	5,7	50	29	21
KUT - 4 ersättningar expertbedömning	3,8	53	23,5	23,5
ESV(2023)	2	50,4	39,6	9

6.2 Omfattningen varierar mellan ersättningssystem

Omfattningen av felaktiga utbetalningar varierar mellan olika trygghetssystem. Det är ett fåtal ersättningssystem som uppskattas stå för en relativt stor del av de samlade felaktiga utbetalningarna. De ersättningssystem som har identifierats i de olika utredningarna har varit ungefär samma, även om rangordningen har varierat. I det här avsnittet sammanställs de fem ersättningssystem som bedömts ha orsakat flest felaktiga utbetalningar både sett till andel och belopp.

Sett till de 16 ersättningssystem som FUT (2007c) studerade genom expertbedömningar var ekonomiskt bistånd, tillfällig föräldrapenning, assistansersättning och föräldrapenning de system som hade störst andel felaktiga utbetalningar. Systemen med högst bedömt felaktigt utbetalt belopp var sjuk- och aktivitetsersättningar, sjukpenning, föräldrapenning, ekonomiskt bistånd och assistansersättning.

KUT (2019c) identifierade tillfällig föräldrapenning, assistansersättning, nystartsjobb, bostadstillägg till pensionärer och äldreförsörjningsstöd och ekonomiskt bistånd som de ersättningssystemen med störst andel felaktiga utbetalningar. Enligt KUT svarar assistansersättning, sjuk- och aktivitetsersättningar, sjukpenning, tillfällig föräldrapenning, lönebidrag och nystartsjobb tillsammans för nästan hälften av de uppskattade felaktiga utbetalningarna, samtidigt som dess utgifter står för knappt 19 procent av de totala utgifterna.

De fem ersättningssystem med störst andel felaktiga utbetalningar som ESV (2023) identifierade var bostadsbidrag, tillfällig föräldrapenning, lönebidrag, nystartsjobb och assistansersättning. Sett till kronor är det sjukpenning, assistansersättning, lönebidrag och tillfällig föräldrapenning och studiemedel i Sverige som visar mest felaktiga utbetalningar. Lönebidrag, nystartsjobb och assistansersättning har stora fel sett till såväl andel som belopp. Gemensamt för dem är att de avser en person men betalas i regel ut till företag.

Tabell 5 ger en sammanfattning av de fem ersättningssystem som bedömts stå för en stor del av de samlande felaktiga utbetalningarna av FUT (2007c), KUT (2019c) och ESV (2023). Tabellen presenterar felaktiga utbetalningar sett till både andel för det enskilda systemet och det utbetalda beloppet.

Tabell 5: De fem ersättningssystem som uppskattas stå för en stor del av de samlade felaktiga utbetalningarna.

Störst andel felaktiga utbetalningar, punktskattning		Högst felaktigt utbetalt belopp, punktskattning	
Ersättningssystem	Procent	Ersättningssystem	Mnkr
FUT (2007c)			
1 Ekonomiskt bistånd	18,2	Sjuk och aktivitetsersättningar	4 510
2 Tillfällig föräldrapenning	13,7	Sjukpenning	2 600
3 Assistansersättning	10,9	Föräldrapenning	1 889
4 Föräldrapenning	9,7	Ekonomiskt bistånd	1 468
5 Ersättning till asylsökande	8,5	Assistansersättning	1 241
KUT (2019c)			
1 Tillfällig föräldrapenning	20,7	Assistansersättning	3 309
2 Assistansersättning	11,4	Tillfällig föräldrapenning	1 426
3 Nystartsjobb	9,9	Sjukersättning	1 308
4 Bostadstillägg till pensionärer och äldreförsörjningsstöd	8,2	Sjukpenning	1 266
5 Ekonomiskt bistånd	5,2	Lönebidrag	777
ESV (2023)			
1 Bostadsbidrag	17,7	Sjukpenning	2 265
2 Tillfällig föräldrapenning	13,8	Assistansersättning	1 979
3 Lönebidrag	12,1	Lönebidrag	1 352
4 Nystartsjobb	10,4	Tillfällig föräldrapenning	1 394
5 Assistansersättning	8,2	Studiemedel Sverige	1 179

7 Orsaker bakom felaktiga utbetalningar

För att förstå förekomsten av felaktiga utbetalningar är det viktigt att ha kunskap om vad som orsakar felen. Som nämnts tidigare kan felaktiga utbetalningar orsakas av såväl sökande som beslutande och utbetalande aktörer. Fel på grund av sökande inkluderar agerande från både individer och företag, som kan agera både enskilt och i nätverk. Även organiserad brottslighet kan vara involverat. I det här kapitlet redogör vi för bakomliggande faktorer.

7.1 Fel som orsakas av sökande

De flesta felaktiga utbetalningarna uppstår på grund av de sökande, vilket innefattar såväl privatpersoner som företag och föreningar (se bland annat FUT 2008, ESV 2023). Den främsta orsaken är att beslutsunderlag baseras på felaktiga uppgifter. En del sådana fel uppstår vid ansökningstillfället, medan uppgifterna i andra fall kan ha varit korrekta vid ansökan men att ändringar i livssituation inte anmäls när de uppstår. I båda fallen kan det röra sig om oavsiktligt eller avsiktligt agerande.

Arbetsgivare är ofta en del av den enskildes ansökan i och med sin roll som intygsgivare då flera ersättningar baseras på bland annat frånvaro från arbetet, inkomst och omfattning av arbetet. Det är dessutom arbetsgivaren som utfärdar underlag för bidrag som lönebidrag, nystartsjobb och anställningsstöd, som gäller en enskild men betalas till företaget. Genom att ge felaktig information kan företaget tillskansa sig felaktiga utbetalningar.

Relationen mellan myndigheter och bidragssökande präglas av asymmetrisk information avseende den situation som den bidragssökande befinner sig i, där den sökande har mer information om sin situation än vad myndigheten har. En sådan obalans kan nyttjas av den sökande, som kan välja att ange felaktiga uppgifter vid ansökan eller avstå från att uppge en ändring i sin situation i ett senare skede i syfte att få ersättningar som den inte har rätt till (moral hazard).

Enligt ESV (2023) orsakades 90 procent av de uppskattade felaktiga utbetalningarna för 2021 av de sökande, och av dessa bedömdes drygt hälften vara misstänkt avsiktliga. De oavsiktliga felen är många till antalet och små, medan avsiktliga fel är få till antalet och stora (Försäkringskassan 2024). Det är förhållandevis få individer som står för majoriteten av omfattningen. Ungefär åtta procent av individerna orsakade 80 procent av de upptäckta felaktiga utbetalningarna inom socialförsäkringen under perioden 2020-2023.

Försäkringskassan delar in drivkrafterna för att begå bidragsbrott i fyra kategorier. Det innefattar de som befinner sig i en ekonomisk utsatt position, de som inte är i en ekonomisk utsatt situation men som ser en möjlighet att få pengar, de som inte planerat att begå bidragsbrott men som gör det när möjligheten dyker upp samt individer som är involverade i organiserad brottslighet.

Individerna agerar sällan själva och det handlar sällan om enstaka fall (BRÅ 2015). Att mer än en förmån missbrukas kallas för multimissbruk (Försäkringskassan 2024). Individerna kan också vara verksamma inom annan brottslighet (Polismyndigheten 2022). Bland de som rapporterades i samband med välfärdsbedrägerier under 2020 är det relativt vanligt att de även återfinns i underrättelsematerial för bland annat ekobrott, bedrägeri, narkotika samt vapen och våld.

Individerna kan även agera i nätverk, där de kan stödja varandra och hjälpas åt att ta fram intyg och utnyttja välfärdssystemet (BRÅ 2015). Välfärdsbrott kan till exempel ske inom en familj, som när det gäller skenseparationer (Försäkringskassan 2024). Enligt Polismyndigheten (2022) är välfärdsbrott det bedrägeri med störst andel rapporterade i kriminella grupperingar, som släktbaserade nätverk och kriminella MC-gäng. Systematiska välfärdsbedrägerier förutsätter hög ekonomisk kapacitet och god organisationsförmåga.

7.2 Företag och föreningar som brottsverktyg

Som nämnts ovan kan även företag och föreningar bidra till att felaktiga utbetalningar uppstår. Det kan till exempel röra sig om företag med ekonomiska svårigheter, företag som vill förbättra sin konkurrenssituation eller företag inom organiserad välfärdsbrottslighet. Branscher med större risk för felaktiga utbetalningar och välfärdsbrott är ofta personalintensiva, som bygg, städ, transport, frisör och restaurang (BRÅ 2015). Även företag inom personlig assistans, hemtjänst, bemanningsföretag och idrottsföreningar eller andra ideella organisationer kan nyttjas för felaktiga utbetalningar och brottslig verksamhet.

Det kan vara småföretagare som höjer sin lön för att få en högre sjukpenninggrundande inkomst, företag som ansöker om stöd för nystartsjobb fast stödet används i företaget istället för att betalas till den anställda eller att lönerna vid nystartsjobb framställs högre än vad de är och skillnaden mellan den utbetalda lönen och lönen på pappret går till företaget. Exempel på mer organiserad brottslighet finns inom bland annat assistansersättning. Företag kan ha anställda på pappret men som inte arbetar i företagen, och få assistansersättning för timmar som redovisats för dessa. Ett sådant agerande är

ofta välplanerat så tillvida att det finns identitetshandlingar, arbetsgivarintyg, tidsrapporter och närvarointyg. Assistenterna kan vara påhittade och bankkonton som öppnats kan höra till gärningspersonen. Assistenterna kan också behöva ta ut pengar från sin lön och betala tillbaka till arbetsgivaren, eller få lägre timlön än den lön som arbetsgivaren redovisar till myndigheterna (SOU 2012:6).

7.3 Organiserad brottslighet

Felaktiga utbetalningar kan även uppstå till följd av organiserad brottslighet (se bland annat SOU 2020:35, Försäkringskassan 2024). Utredningen om organiserad och systematisk ekonomisk brottslighet mot välfärden (SOU 2017:37) definierar kvalificerad välfärdsbrottslighet som brott som innehåller ett eller flera moment som anses mer avancerade eller mer samhällsskadliga än i normalfallet.

Felaktiga utbetalningar som går till den organiserade brottsligheten innebär både att individer får pengar som de inte har rätt till och att pengarna kan användas i kriminell verksamhet. Organiserad brottslighet riktar ofta in sig på svaga punkter i välfärdssystemet, exempelvis där kontroller inte sker i tillräcklig omfattning, uppgifter är svårkontrollerade, det finns svagheter i lagstiftningens konstruktion eller otydlig ansvarsfördelning bland beslutande och utbetalande aktörer. Det rör sig ofta om höga belopp, ersättningar som mottas under lång tid, felaktiga intyg och att flera personer är involverade. Det är vanligt att företag används som verktyg för att tillskansa sig ersättningar eller bidrag på felaktiga grunder eftersom brottsligheten kan döljas i vad som ser ut att vara seriösa företag. Även internationella kopplingar förekommer.

Olika välfärdssystem utsätts för den här typen av brottslighet i olika hög grad. Bland de utbetalande aktörer som bedöms utsättas i större utsträckning kan Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Skatteverket nämnas (SOU 2017:37). Hemtjänst, föreningsbidrag, personlig assistans och vårdgivare har identifierats av BRÅ (2022) som områden som har blivit mer och mer utsatta de senaste åren. Välfärdssystemet har blivit en måltavla för den organiserade brottsligheten, vilket innebär miljardförluster för staten samtidigt som det också påverkar medborgarnas förtroende för staten och välfärdssystemet negativt (ESV 2022). Det behövs dock mer kunskap om den roll organiserad brottslighet spelar inom välfärdssektorn och i vilken utsträckning det förekommer (Försäkringskassan 2024).

7.4 Fel av beslutande och utbetalande aktörer

Även de beslutande och utbetalande aktörerna, såväl myndigheter som kommuner och regioner, kan orsaka felaktiga utbetalningar. Enligt ESV (2023) orsakade myndigheterna nio procent av det uppskattade beloppet som betalades ut felaktigt 2021. Det kan vara både oavsiktliga och avsiktliga fel och kan röra sig om bland annat systemfel, brister i handläggning eller brister i kontroller. Även otydlig ansvarsfördelning kan bidra till att felaktiga utbetalningar uppstår. Systemet är i grunden byggt på tillit och är inte uppbyggt för att handläggningen ska vara robust eller att kontroller ska kunna genomföras (RRV 1995, KUT 2019a). Förutsättningarna för handläggningen medger inte heller alltid att föreskrivna kontroller genomförs (FUT 2007b). Prioriteringen har genom åren snarare varit att handläggning och utbetalningar ska ske snabbt, och inte att utbetalningarna ska vara korrekta (KUT 2018, KUT 2019a). Såväl långa som korta handläggningstider kan leda till felaktiga utbetalningar. Långa handläggningstider eftersom det exempelvis kan försena ändringar till andra förmåner eller utbetalningsnivåer, medan korta handläggningstider bland annat kan öka risken för skriv- och räknefel eller att kontroller inte genomförs korrekt eller över huvud taget (FUT 2007b).

7.5 Förtroende för välfärdsystemet

Välfärdssystemet är uppbyggt utifrån tanken att de som behöver stödinsatser från staten ska kunna få det, och baseras på tillit till de sökande (RRV 1955). Därför är det av stor vikt att de sökande vill göra rätt. Viljan att göra rätt baseras i sin tur bland annat på att det finns ett förtroende för staten som helhet och för välfärdssystemen specifikt (Statskontoret 2016).

Förtroende för myndigheter påverkas av en rad faktorer, såsom förväntningar på och upplevelser av deras agerande, myndigheternas kontrollutövning och kommunikation samt medias syn på myndigheter. Personer med svag socioekonomisk ställning, och särskilt grupper i social utsatthet, har generellt ett lägre förtroende för myndigheterna än andra grupper (Skatteverket 2024a). Den myndighetskontakt som dessa personer har innebär att myndigheterna behovsprövar deras situation och beslutar om de har rätt till ersättning. Att höja deras förtroende till myndigheterna är av vikt för att främja deras regellefterlevnad och vilja att göra rätt.

Sett till myndigheternas kontrollutövning kan såväl för mycket kontroll som för lite kontroll vara förtroendskadligt (Skatteverket 2024a). Dessutom kan förtroendet påverkas av vilken typ av kontroll som används (Skatteverket 2024b). Jämfört med slumpmässiga kontroller, som i större utsträckning träffar

de som vill göra rätt, upplevs riktade kontroller utifrån riskbaserade urval som mer träffsäkra och legitima. Riskbaserade urval används därför alltmer i myndigheternas kontrollverksamhet. Riktade kontroller kommer dock att visa att en högre andel av de granskade utbetalningarna betalas ut felaktigt jämfört med slumpmässiga kontroller. Om myndigheterna kommunicerar sådana resultat på ett bristfälligt sätt kan det leda till att allmänheten tror att en övervägande del av populationen som helhet fuskar. Det kan skada förtroendet och leda till att de som tidigare gjort rätt för sig börjar göra fel (Skatteverket 2024a, Skatteverket 2024b).

Myndigheternas förmåga att kommunicera på ett bra sätt är viktigt även för att korrekt information ska spridas i media. Genom sin informationsspridning kan media påverka allmänhetens uppfattning av felaktiga utbetalningar, såväl rörande omfattningen som bakomliggande orsaker, vilket kan påverka förtroendet för myndigheterna och välfärdssystemet.

8 Åtgärder för att motverka felaktiga utbetalningar

De övergripande omfattningsstudierna som ingår i den här översikten, och som genomfördes mellan 1995 och 2023, har lämnat flertalet förslag till åtgärder för att minska såväl oavsiktliga som avsiktliga fel. Även om det går att se att vissa förslag är återkommande och liknar varandra har det genom åren genomförts en del lagändringar samt att vissa förslag har utretts.

Som nämns i avsnitt 3.4 ska ESV årligen föreslå för regeringen åtgärder som bör vidtas i syfte att säkerställa korrekta utbetalningar från välfärdssystemen. I den första rapporteringen framförde ESV (2022) att det är särskilt angeläget att tidigare föreslagna åtgärder genomförs eftersom de kan ha stor effekt för att minska omfattningen av felaktiga utbetalningar. I detta kapitel redogör vi för de mest övergripande kategorierna av föreslagna åtgärder som berör flera myndigheter.

8.1 Riskbaserade kontroller och AI

Redan på 1990-talet framhöll RRV (1995) att det är av stor vikt att ge myndigheter och arbetslöshetskassor möjlighet att utföra riskbaserade kontroller för att minska omfattningen av felaktiga utbetalningar. I användningen av riskbaserade kontroller har dessutom FUT (2008) och KUT (2019a) föreslagit att myndigheter skulle kunna effektivisera kontrollerna genom att använda AI.

En effektiv användning av riskbaserade kontroller förutsätter bland annat att uppgifter kan verifieras gentemot kontrolluppgifter som finns hos andra myndigheter, såsom individuppgifter om inkomst i arbetsgivardeklarationen. Båda delegationerna och ESV (2011) framförde att uppgifter som krävs för kontroll ska vara enkla att använda för handläggare och i elektronisk form.

ESV (2022) lyfte bland annat behovet av att det genomförs en samlad översyn av de utbetalande myndigheternas registerförfattningar och att användning av AI är relevant för att effektivisera kontroller. ESV (2024) konstaterade sedan att det hade skett vissa framsteg rörande översynen av myndigheternas registerförfattningar.

8.2 Informationsutbyte och datatillgång

Behovet av att minska de rättsliga hinder som står i vägen för informationsutbyte mellan myndigheter har uppmärksammats av alla av de övergripande utredningarna i översikten (se bland annat FUT 2008 och KUT 2019a). Förslag från FUT (2008) bidrog till en utvidgning av lagen (SFS 2008:206) om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen till att omfatta pensionsmyndigheten från 2010 och bidrag till företag som avser en person från 2020 (KUT 2019a). Enligt ESV (2022) bidrog förslag från KUT till nya regler om uppgiftsskyldighet och informationsutbyte, se avsnitt 3.6 för mer information om dessa regler.

Vidare har det även lämnats förslag om att underlätta och möjliggöra tillgång till och användningen av individuppgifter om inkomst i arbetsgivardeklarationen. FUT (2008) föreslog att månadsuppgifter om lön på individnivå skulle införas, och från 2019 trädde sådana bestämmelser i kraft i skatteförfarandelagen (SFS 2011:1244). Både FUT och KUT föreslog att månadsuppgifter i arbetsgivardeklarationen skulle kompletteras med uppgifter om arbetstid och frånvarotid, och 2025 trädde lagen (SFS 2024:1300) om uppgiftsskyldighet i fråga om frånvaro på grund av vård av barn ikraft. Dessa bestämmelser antas minska omfattningen av felaktiga utbetalningar, i synnerhet när det gäller ersättningar från Försäkringskassan, som exempelvis tillfällig föräldrapenning. Trots att det har skett ändringar för att ge vissa myndigheter rätt till att använda individuppgifter om inkomst i arbetsgivardeklarationer, kvarstår det rättsliga hinder som i praktiken gör det komplicerat för en myndighet att inhämta data från Skatteverket. ESV (2022) föreslog att regeringen borde undanröja de hinder som finns för att utbetalande myndigheter ska kunna använda dessa uppgifter.

ESV (2024) kunde konstatera att även om det har skett framsteg för att minska rättsliga hinder kvarstår sådana delvis än idag. Även resursbrist hos

myndigheterna samt hinder kopplade till tekniska förutsättningar och till tillämpning av regelverket bromsar arbetet med att utöka informationsutbytet mellan myndigheter och att möjliggöra tillgång och användning av data från andra myndigheter.

8.3 Inkomstuppgifter

I vissa fall är rätten till ersättning eller ersättningens storlek beroende av den uppskattade inkomsten den sökande har för den tid som ersättningen avser. Såväl FUT som KUT problematiserade det faktum att beräkningen av ersättningens storlek sker utifrån framtida hypotetiska inkomster år 2008. De båda delegationerna föreslog istället att ersättningens storlek ska beräknas utifrån historiska inkomster, särskilt för den sjukpenninggrundande inkomsten. För att det ska vara möjligt krävs dock att myndigheterna, och i synnerhet Försäkringskassan, både har möjlighet att inhämta inkomstuppgifter från Skatteverket och laglig rätt att använda sig av uppgifterna i praktiken.

8.4 Bosättningsuppgifter

Basuppgifter om bosättning är registrerade i folkbokföringsdatabasen som administreras av Skatteverket. Uppgifterna tillgängliggörs till andra myndigheter via systemet Navet. Eftersom flertalet ersättningar, exempelvis assistansersättning och bostadsbidrag, ställer någon form av bosättningskrav är det viktigt att folkbokföringen är så korrekt som möjligt. Brister i folkbokföringen kan bidra till felaktiga utbetalningar.

I FUT (2008) påpekades vikten av en korrekt folkbokföring och för att förbättra uppgifter om boende föreslog delegationen att Skatteverket skulle få besluta om bosättningskontroll i bostaden. En sådan rättighet infördes 2018 genom lagen (SFS 2018:684) om ändring i folkbokföringslagen (1991:481). Lagen (SFS 2022:1697) om samordningsnummer trädde ikraft 2023, och syftar till att säkerställa kvaliteten i folkbokföringsdatabasen genom bland annat säkrare identitetskontroller vid tilldelning av samordningsnummer.

ESV (2024) konstaterade att det har skett förbättringar gällande uppgifter i folkbokföringen, men menade samtidigt att det krävs ytterligare åtgärder för att säkerställa kvaliteten i uppgifterna. De förslag ESV lämnade 2024 innebar bland annat att regeringen bör tillsätta en utredning om en mer ändamålsenlig och sammanhållen identitetsförvaltning.

9 Slutsatser

Sedan RRV (1995) genomförde sin bedömning av felaktiga utbetalningar från välfärdssystemet på 1990-talet har det genomförts ett flertal utredningar på ämnesområdet. I den här översikten har vi huvudsakligen inkluderat övergripande utredningar, vars rapporter publicerats mellan 1995 och 2023.

Det kan konstateras att det inte har varit en enhetlig användning av begrepp eller metoder i utredningarna, vilket försvårar jämförelser av resultaten och att följa utvecklingen över tid.

Att det inte finns någon vedertagen användning av begrepp och definitioner innebär att varje utredning har behövt definiera vad som är en utbetalning på felaktiga grunder. Till viss del har utredningarna lutat sig mot sina respektive uppdrag, men i det stora hela har de tagit fram en egen definition för just den utredningen. Förutom att utredningarna behövt hantera detta, istället för att kunna luta sig mot vedertagna begrepp och definitioner, bidrar det till svårigheter att jämföra de studier som genomförts.

De olika utredningarna har använt olika metoder för att bedöma omfattningen av felaktiga utbetalningar. Valet av metoder har till stor del påverkats av tillgång till såväl data som metoder att använda. Empiriska studier som genomförs med bra kvalitet är viktiga för tillförlitliga resultat, men till följd av avsaknad av data och metoder användes expertbedömningar i några av utredningarna. Eftersom expertbedömningar innebär stora osäkerheter är även resultaten osäkra. Med tiden har tillgången till data förbättrats och andelen ersättningssystem som uppskattas empiriskt har ökat. Däremot fångar inte alla empiriska metoder alla dimensioner av felaktiga utbetalningar. Exempelvis krävs det effektmätningar för att mäta den delen av överutnyttjande som inte går att observera

Även om de flesta utbetalningar från välfärdssystemet är korrekta, innebär de stora totala summorna som betalas ut att även mindre andelar fel står för förhållandevis stora belopp. Utredningarna visar att omfattningen av felaktiga utbetalningar varierar mellan olika trygghetssystem, och att det är ett fåtal ersättningssystem som står för en relativt stor del av de samlade felaktiga utbetalningarna. De felaktiga utbetalningarna orsakas av både sökande och av beslutande och utbetalande aktörer, även om sökande har visats orsaka en majoritet av felen. Välfärdssystemet har också blivit en måltavla för den organiserade brottsligheten som utnyttjar systemets svagheter, och förutom att individer därigenom får pengar de inte har rätt till kan pengarna användas i kriminell verksamhet.

Komplexiteten i välfärdssystemet, och i synnerhet den splittrade ansvarsfördelningen och glappet mellan myndigheternas uppdrag och de

rättsliga förutsättningarna för att genomföra uppdraget, bidrar till att felaktiga utbetalningar uppstår. Det kan exempelvis visa sig genom sökande som utnyttjar brister i systemet eller myndigheter som inte får tillgång till kontrolluppgifter som finns hos en annan myndighet.

Slutligen kan det konstateras att för ökad jämförbarhet mellan utredningar och för att det ska vara möjligt att följa utvecklingen av felaktiga utbetalningar, såväl för välfärdssystemet som helhet som för enskilda system, är det viktigt studier genomförs på mer likvärdiga premisser än vad som varit fallet hittills.

Referenser

Altermark, N. & Nilsson, H. (2017). *Det handlar om miljarder. En metodanalys av hur assistansfusket bedöms av svenska myndigheter*. STIL, Stiftarna av Independent Living i Sverige.

Arbetsförmedlingen. (2023). *Årsredovisning 2023*.
<https://arbetsformedlingen.se/om-oss/var-verksamhet/styrning-och-resultat/arsredovisning/arsredovisning-2023> [2025-02-24]

BRÅ. (2015). *Intyget som dörröppnare till välfärdsystemet*.
<https://bra.se/publikationer/arkiv/publikationer/2015-03-30-intyget-som-dorroppnare-till-valfardssystemet.html> URN:NBN: urn:nbn:se:bra-591

BRÅ. (2022). *Välfärdsbrott mot kommuner och regioner. Fel och oegentligheter bland företag och föreningar*.
<https://bra.se/download/18.366598ab19270941a1c3b2b/1729259835797/2022%201%20Valf%C3%A4rdsbrottslighet%20mot%20kommuner%20och%20regioner.pdf> [2025-02-03]

CSN. (2023). *Årsredovisning 2023*.
<https://www.csn.se/download/18.73dd805e18dc3314c531a0/1710151825891/CSNs%20%C3%A5rsredovisning%202023.pdf> [2025-01-30]

ESV. (2010). *Samverkansuppdrag mot felaktiga utbetalningar från välfärdsystemen 2010*.
<https://www.esv.se/contentassets/c937e2a174ea44fb840a1fbbfe359f7a/gemensam-skrivelse.pdf> [2025-02-03]

ESV. (2022). *Säkerställ korrekta utbetalningar från välfärdsystemen – förslag på åtgärder*.
<https://www.esv.se/contentassets/9dbc46bf52e245a2a6c1df4f5ab9896c/2022-26-sakerstall-korrekt-utbetalningar-fran-valfardssystemen-forslag-pa-atgarder.pdf> [2024-12-09]

ESV. (2023). *Omfattningen av felaktiga utbetalningar från välfärdsystemen*.
<https://www.esv.se/contentassets/3fb191124c3e432d9f06415c6f4b8496/2023-2-omfattningen-av-felaktiga-utbetalningar-fran-valfardssystemen-3.pdf> [2024-12-09]

FUT. (2007a). *Från risk till mål och resultat*.
<https://www.regeringen.se/contentassets/c810472376644f31b451b7aed9359dfe/fran-risk-till-mal-och-resultat> [2024-12-11]

FUT. (2007b). *Varför blir det fel? Orsaker till felaktiga utbetalningar från trygghetssystemen. Resultat från expertseminarier.*
<https://www.regeringen.se/contentassets/c5720cc424934b94ac3286c2a6c3973a/varfor-blir-det-fel-orsaker-till-felaktiga-utbetalningar-fran-trygghetssystemen> [2025-02-03]

FUT. (2007c). *Vad kostar felen? Omfattning av felaktiga utbetalningar från trygghetssystemen.*
<https://www.regeringen.se/contentassets/7d19690e4f10441e82608efb2da34183/vad-kostar-felen-omfattning-av-felaktiga-utbetalningar-fran-trygghetssystemen/> [2025-01-31]

FUT. (2008). *Rätt och riktigt. Åtgärder mot felaktiga utbetalningar från välfärdsystemet.*
<https://www.regeringen.se/contentassets/e61958f846134c3b84e83b53d7591e23/sou-200874-ratt-och-riktigt---atgarder-mot-felaktiga-utbetalningar-fran-valfardssystemen/> [2025-02-25]

Försäkringskassan. (2023). *Försäkringskassans årsredovisning 2023.*
<https://www.forsakringskassan.se/download/18.2cd4bda718b78628931592/1708591021880/forsakringskassans-arsredovisning-2023.pdf> [2025-02-24]

Försäkringskassan. (2024). *Lägesbild. Försäkringskassans allvarligaste risker för felaktiga utbetalningar och bidragsbrott 2023.*
<https://www.forsakringskassan.se/download/18.21d9a07f19084d3ea9679/1723542637095/lagesbild-forsakringskassans-allvarligaste-risker-for-felaktiga-utbetalningar-och-bidragsbrott-2023-pm-2024-4.pdf> [2024-12-09]

IAF. (2023). *Arbetslöshetsförsäringen i siffror för 2023.*
<https://www.iaf.se/pressrum/aktuellt-och-pressmeddelanden/154-miljarder-kronor-betalades-ut-fran-arbetsloshetsforsakringen-under-2023/> [2024-02-23]

KUT. (2018.) *Risker för felaktiga utbetalningar från välfärdsystemen.*
<https://www.regeringen.se/contentassets/25cf60884d0e443a8582c32b56cac9dc/rapport-1-risker-for-felaktiga-utbetalningar-fran-valfardssystemen.pdf> [2025-02-03]

KUT. (2019a). *Samlade åtgärder för korrekta utbetalningar från välfärdsystemen.*
<https://www.regeringen.se/contentassets/25cf60884d0e443a8582c32b56cac9dc/samlade-atgarder-for-korrekt-utbetalningar-fran-valfardssystemen-sou-201959.pdf> [2025-02-03]

KUT. (2019b). *Styrning av arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdsystemen. En kartläggning.*
<https://www.regeringen.se/contentassets/25cf60884d0e443a8582c32b56cac9dc/rapport-3-styrning-av-arbetet-med-att-motverka-felaktiga-utbetalningar.pdf> [2025-02-03]

KUT. (2019c). *Läckaget i välfärdssystemen, del 1. Omfattningsstudier och bedömningar av felaktiga utbetalningar från vissa välfärdssystem.*

<https://www.regeringen.se/contentassets/25cf60884d0e443a8582c32b56cac9dc/rapport-4-lackaget-i-valfardssystemen-del-1.pdf> [2025-02-03]

Migrationsverket. (2024). *Årsredovisning 2023.*

<https://www.migrationsverket.se/download/18.3669a2c618d410d1f8dafd/1710507553038/Migrationsverkets%20%C3%A5rsredovisning%202023.pdf> [2025-01-31]

Pensionsmyndigheten. (2024). *Årsredovisning 2023.*

<https://www.pensionsmyndigheten.se/content/dam/pensionsmyndigheten/blanketter---broschyrer---faktablad/publikationer/%C3%A5rsredovisningar/pensionsmyndighetens-%C3%A5rsredovisning/arsredovisning-2023-pensionsmyndigheten-1.0.pdf> [2024-02-21]

Prop. 2015/16:167. *Informationsutbyte vid samverkan mot organiserad brottslighet.*

Prop. 2023/24:85. *En ny lag om uppgiftsskyldighet för att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen samt fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet.*

Prop. 2024/25:65. *Ökat informationsflöde till brottsbekämpande myndigheter.*

Riksrevisionen. (2017). *Överutnyttjande av tandvårdsstödet till följd av överbehandling.*

https://www.riksrevisionen.se/download/18.2008b69c18bd0f6ed3f2fca2/1518435494217/RiR_2017_19_TANDV%C3%85RDSST%C3%96DET_ANPAS_SAD.pdf [2024-12-11]

Riksrevisionen. (2020). *Statliga stöd med delat myndighetsansvar och förenklingar.*

https://www.riksrevisionen.se/download/18.2008b69c18bd0f6ed3f2cd0f/1606308455795/RiR%202020_23%20Anpassad.pdf [2025-01-31]

Riksrevisionen. (2022). *Den statliga lönegarantin – förekomst av missbruk och myndigheternas kontrollarbete.*

https://www.riksrevisionen.se/download/18.2008b69c18bd0f6ed3f2569a/1646837511048/RiR_2022_4_webb.pdf [2025-01-31]

RRV. (1995). *FUSK – systembrister och fusk i välfärdssystemen.* (RRV 1995:32)

SFS 2007:612. *Bidragsbrottlag.*

SFS 2008:206. *Lagom underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen.*

SFS 2011:1244. *Skatteförfarandelagen.*

SFS 2016:774. *Lag om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot viss organiserad brottslighet.*

SFS 2016:775. *Förordning om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot viss organiserad brottslighet*

SFS 2021:663. *Förordning om arbetet med att säkerställa korrekta utbetalningar från välfärdsystemen.*

SFS 2023:456. *Lag om skyldighet att lämna uppgifter till Utbetalningsmyndigheten.*

SFS 2024:307. *Lag om uppgiftsskyldighet för att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdsystemet samt fusk, regelöverträdelser och brott i arbetslivet.*

SFS 2024:1300. *Lag om uppgiftsskyldighet i fråga om frånvaro på grund av vård av barn.*

SFS 2025:170. *Lag om skyldighet att lämna uppgifter till de brottsbekämpande myndigheterna.*

Skatteverket. (2024a). *Vad skapar förtroende för myndigheter? – En forskningsöversikt.*
<https://skatteverket.se/download/18.7da1d2e118be03f8e4f8e04/1706688468436/Vad%20skapar%20f%C3%B6rtroende%20f%C3%B6r%20myndigheter.pdf> [2025-01-31]

Skatteverket. (2024b) *GD-forum agenda 2030 21 maj 2024.* [Video]
<https://vimeo.com/949455359/df9a918f3c> [2025-02-25]

Socialstyrelsen. (2024). *Statistik om ekonomiskt bistånd 2023.*
<https://www.socialstyrelsen.se/globalassets/sharepoint-dokument/artikelkatalog/statistik/2024-6-9139.pdf#:~:text=Antalet%20bist%C3%A5ndsmottagare%20och%20bist%C3%A5ndshush%C3%A5ll%20minskade%20%C3%A5r%202023.%20Omkring,%20C3%A5ttonde%20%C3%A5ret%20i%20f%C3%B6ljde%20som%20antalet%20bist%C3%A5ndshush%C3%A5ll%20minskade> [2025-01-31]

SOU 2012:6. Utredningen om assistansersättningens kostnader. *Åtgärder mot fusk och felaktigheter med assistansersättning.*

SOU 2017:37. Utredningen om organiserad och systematisk ekonomisk brottslighet mot välfärden. *Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra.*

SOU 2018:14. Utredningen om utvärdering av bidragsbrottslagen. *Bidragsbrott och underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdsystemen – en utvärdering.*

SOU 2023:69. Utredningen om förbättrade möjligheter att utbyta information med brottsbekämpande myndigheter. *Ökat informationsflöde till brottsbekämpningen. En ny huvudregel.*

SOU 2024:63. Utredningen om förbättrade möjligheter till informationsutbyte mellan myndigheter. *Ökat informationsutbyte mellan myndigheter Behov och föreslagna ändringar.*

Statskontoret. (2016). *Att styra mot ökat förtroende – är det rätt väg?*
https://www.statskontoret.se/siteassets/publikationer/2016/om-offentlig-sektor-25_fortroende.pdf [2016-01-19]

Postadress: 205 30 Malmö **Telefon:** 0771-567 567
skatteverket@skatteverket.se, www.skatteverket.se

