Kallelse

Omvårdnadsnämnden kallas till sammanträde 2020-03-26

Plats och tid
Välfärd Gävle, Magasinsplan 19, Gevaliasalen 09:15-17:00

Ordförande
Elisabeth Carlson Cederholm (C)

Förhinder anmäls till
Lena Wigg, e-post: lena.wigg@gavle.se, tfn 026-17 88 13

Gruppmöte, den 26 mars, kl 08.00-09.00, Magasinsplan 19:
(S), (MP), (C), (L): Gevaliasalen
(M), (KD): Intensivo, plan 1
(V), Ebony, plan 1
(SD): Rum 137, plan 1
Fika finns tillgängligt i matsalen från 08.45.

Gävle KOMMUN

Kallelse

1. Mötets öppnande

2. Upprop

3. Val av justerare

4. Fastställande av föredragningslista

5. Anmälan av beredning

Ärendebeskrivning

Beredning har ägt rum den 12/3, kl 08.15 - 09.00.
Närvarande var ordförande Elisabeth Carlson Cederholm (C) och 2:e vice ordförande Martina Kyngäs (KD).

6. Beslutsärende: Internkontrollplan år 2020 för Omvårdnadsnämnden

20ON99

Förslag till beslut

- Att anta förslag till internkontrollplan för år 2020.

Ärendebeskrivning

Beslutsärende. Föredragande: Martin Wagner.

Handlingar i ärendet

- Missiv, Internkontrollplan år 2020 för Omvårdnadsnämnden
- Internkontrollplan år 2020 för Omvardnadsnamnden

7. Beslutsärende: Ekonomisk månadsrapport, februari 2020

20ON82

Förslag till beslut

- Att godkänna den ekonomiska månadsrapporten för omvårdnadsnämnden avseende februari 2020.

Ärendebeskrivning

Beslutsärende. Föredragande: Anders Paulsen.

Handlingar i ärendet

- Missiv, Ekonomisk månadsrapport för omvårdnadsnämnden, februari 2020
- Bilaga 1 till ekonomisk månadsrapport för omvårdnadsnämnden, februari 2020

8. Beslutsärende: Remissvar - Översyn av reglementen för kommunstyrelsen och övriga nämnder (19KS455)

19ON411

Förslag till beslut

- Att anta remissvaret som sitt eget, samt
- Att överlämna remissvaret till kommunstyrelsen.

Ärendebeskrivning

Beslutsärende. Föredragande: Katarina Stistrup.

Handlingar i ärendet

- Remissvar - Översyn av reglementen för kommunstyrelsen och övriga nämnder (19KS455)
- Remissmissiv - Översyn av reglementen för kommunstyrelsen och övriga nämnder.
- Promemoria till remissmissivet, översyn av reglementen för kommunstyrelsen och övriga nämnder.
- Remiss- Översyn av reglementen för kommunstyrelsen och övriga nämnder - Reglemente för Omvårdnadsnämnden.
- Remiss- Översyn av reglementen för kommunstyrelsen och övriga nämnder - Gemensamt reglemente för kommunstyrelse och nämnder i Gävle kommun.

9. Beslutsärende: Remiss - Informationssäkerhetspolicy

19ON404

Förslag till beslut

- Att anta yttrandet som sitt eget.

Ärendebeskrivning

Beslutsärende. Föredragande: Katarina Stistrup.

Handlingar i ärendet

- Remissvar - Informationssäkerhetspolicy
- Remiss - Informationssäkerhetspolicy.

10. Beslutsärende: Remiss - Betänkandet Samlade åtgärder för korrekta utbetalningar från välfärdssystemet (SOU 2019:59)

20ON22

Förslag till beslut

- Att anta yttrandet som sitt eget.

Ärendebeskrivning

Beslutsärende. Föredragande: Katarina Stistrup.

Handlingar i ärendet

- Remissvar Betänkandet Samlade åtgärder för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen (SOU 2019:59), dnr Fi2019/04199/BATOT
- Mejl, Remiss Betänkandet Samlade åtgärder för korrekta utbetalningar från välfärdssystemet, dnr Fi2019/04199/BATOT.
- Missiv, Remiss - Betänkandet Samlade åtgärder för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen, dnr Fi2019/04199/BATOT.
- Betänkandet Samlade åtgärder för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen (SOU 2019:59).
- Betänkande Samlade åtgärder för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen.

11. Beslutsärende: Remiss - Mål och riktlinjer för privata utförare

20ON39

Förslag till beslut

- Att anta yttrandet som sitt eget.

Ärendebeskrivning

Beslutsärende. Föredragande: Katarina Stistrup.

Handlingar i ärendet

- Remissvar - Mål och riktlinjer för privata utförare
- Remiss - Mål och riktlinjer för privata utförare.

12. Beslutsärende: Remiss - Förslag till ny Fastighetsstrategi för Gävle växer samt uppdaterad Hyresmodell och lokalpolicy

20ON30

Förslag till beslut

- Att anta yttrandet som sitt eget.

Ärendebeskrivning

Beslutsärende. Föredragande: Anders Paulsen.

Handlingar i ärendet

- Remissvar - Förslag till ny Fastighetsstrategi för Gävle växer samt uppdaterad Hyresmodell och lokalpolicy
- Remiss - Förslag till ny Fastighetsstrategi för Gävle växer samt uppdaterad Hyresmodell och lokalpolicy.
- Fastighetsstrategi för Gävle växer - remisshandling (Dnr 19KS374).
- Promemoria till remissmissivet, Förslag till ny Fastighetsstrategi för Gävle växer samt uppdaterad Hyresmodell och lokalpolicy.
- Hyresmodell och lokalpolicy för kommunala verksamhetslokaler.
- Bilaga 1, Nyckeltal och indikatorer - utkast och förslag till redovisning och uppföljning.

13. Beslutsärende: Yttrande över "Granskning av samverkan kring utskrivningsklara patienter Omvårdnadsnämnden"

20ON59

Förslag till beslut

- Att anta yttrandet som sitt eget.

Ärendebeskrivning

Beslutsärende. Föredragande: Magnus Höijer.

Handlingar i ärendet

- Yttrande - "Granskning av samverkan kring utskrivningsklara patienter Omvårdnadsnämnden"
- Missiv: Begäran om yttrande. Granskning av samverkan kring utskrivningsklara patienter Omvårdnadsnämnden.
- Revisorerna i Gävle kommun granskar samverkan kring utskrivningsklara patienter.

14. Beslutsärende: Representant till Kommunala Tillgänglighetsrådet

20ON83

Förslag till beslut

- Att utse Ellinor Hedblom (S) som representant från Omvårdnadsnämnden till ersättare i Kommunala Tillgänglighetsrådet.

Ärendebeskrivning

Beslutsärende. Föredragande: Katarina Stistrup.

Handlingar i ärendet

- Representant till Kommunala Tillgänglighetsrådet

15. Beslutsärende: Delegationsbeslut

20ON48

Förslag till beslut

- Att godkänna redovisningen av delegationsbeslut.

Ärendebeskrivning

Beslutsärende.

Handlingar i ärendet

- Delegationsbeslut - sammanställning
- Sammanställning av Lex Sarah-ärenden 2020
- Sammanställning yttranden - IVO, 2020

16. Beslutsärende: Kurser/konferenser

Ärendebeskrivning

Beslutsärende.

17. Kommande beslut: "Omställning, från korttidsboenden till hemsjukvård - rätt insats till rätt individ" - Plan gällande korttidsenheten på Gävle Strand

Ärendebeskrivning

Kommande beslut. Föredragande: Magnus Höijer, Kia Fernlund.

18. Kommande beslut: Remiss - Trafikförsörjningsprogram färdtjänst och riksfärdtjänst

20ON85

Ärendebeskrivning

Kommande beslut. Föredragande: Katarina Stistrup.

Handlingar i ärendet

- Remiss för Trafikförsörjningsprogram färdtjänst och riksfärdtjänst.

19. Informationsärende: Kompetensförsörjning inom Välfärd Gävle

Ärendebeskrivning

Informationsärende. Föredragande: Anita Bjurström, Helena Vahlund.

20. Informationsärende: Patientsäkerhetsberättelse 2019, Omvårdnadsnämnden

20ON73

Ärendebeskrivning

Informationsärende. Föredragande: Johanna Storing, Ulrika Carlsson.

Handlingar i ärendet

- Patientsäkerhetsberättelse 2019 Omvårdnadsnämnden.

21. Informationsärende: Information om Välfärd Gävles arbete med GDPR

Ärendebeskrivning

Informationsärende. Föredragande: Dunia Fällgren Lopez, Anita Härdelin.

22. Informationsärende: Lägesbild utifrån beslut om "Omställning, från korttidsboenden till hemsjukvård - rätt insats till rätt individ"

Ärendebeskrivning

Informationsärende. Föredragande: Magnus Höijer.

23. Informationsärende: Aktuellt från Sektor Välfräd

Ärendebeskrivning

Informationsärende. Föredragande: Magnus Höijer.

24. Informationsärende: Rapport av ej verkställda beslut, kvartal 4 år 2019

19ON55

Ärendebeskrivning

Informationsärende.

Handlingar i ärendet

- Ej verkställda beslut enligt SoL, kvartal 4 år 2019

25. Informationsärende: Rapport från kontaktpolitikerbesök och deltagande i kurser/konferenser

Ärendebeskrivning

Informationsärende.

Handlingar i ärendet

- Rapport från kontaktpolitikerbesök

26. Informationsärende: Anmälningsärenden

Ärendebeskrivning

Informationsärende.

Handlingar i ärendet

- Protokollsutdrag KS Samhällsbygnadsutskott 2020-02-25,§ 10
- Hearing krisberedskap Omvårdnadsnämnden
- KF-protokollsutdrag från den 2020-02-24 § 10 - Internbudget år 2020 för nämnder och styrelse dnr 20KS5.
- Skrivelse från Vårdföretagarna "Åtgärder med anledning av coronaviruset"

Beslutsärende:
Internkontrollplan år 2020 för Omvårdnadsnämnden

6

20ON99

Gävle KOMMUN

Missiv

Handläggare
Martin Wagner
Tfn 026-17 80 00
martin.wagner@gavle.se

Omvårdnadsnämnden

Internkontrollplan år 2020 för Omvårdnadsnämnden

Förslag till beslut

Att anta förslag till internkontrollplan för år 2020.

Ärendebeskrivning

Omvårdnadsnämnden ska enligt fullmäktiges reglemente för intern kontroll upprätta och besluta om en internkontrollplan för varje år.
Syftet är att identifiera större risker ur nämndens perspektiv. Uppföljning av internkontrollplanen sker med fastlagd periodicitet samt med en slutrapport vid årets slut som sammanfattar resultaten från årets kontroller samt vidtagna åtgärder. Internkontrollplanen är ett levande dokument där ytterligare identifierade risker kan tillkomma under året.

Beslutsunderlag

Internkontrollplan år 2020 för Omvårdnadsnämnden.

Expedieras till

Kommunstyrelsens diarium.

Magnus Höijer
Sektorchef
Välfärd Gävle

2020-03-18
Dnr 20ON99

Internkontrollplan 2020

Omvårdnadsnämnd

Gävle
KOMMUN

Innehållsförteckning

1 Risker mot målen..... 3

2 Övriga riskområden..... 3

1 Risker mot målen

		Risker	Beskrivning	Risk nivå	Kontrollmoment	Beskrivning	Ansvarig	Periodicitet
		För lång handläggningstid (inte "skyndsamt")	Förseningar under utredningsarbetet kan innebära att kunden inte får rätt insatser/stöd i rätt tid	9	**Stickprov**	Via stickprov på ett urval ärenden följa upp hur handläggningsprocessen genomförts inklusive handläggningstider.		År
		Olika beslut med lika beslutsunderlag	Kunden ska få lika bedömning oavsett handläggare vilket ställer höga krav på instruktioner och utbildning/ information till handläggare	9	**Stickprov via ”kollegial granskning”**	Granska ett urval av biståndsbeslut med avstämning om uppföljning av fortsatt behov av insats genomförts.		År
		Jävsliknande situationer	Handläggare kan hamna i olika jävsliknande situationer vilket kan medföra risk för att en kund inte får en rättssäker handläggning av sin ansökan.	8	**Stickprov**	Granskning genom stickprov av ett antal ärenden om jäv kan anses ha förelegat.		År

2 Övriga riskområden

	Riskområde	Risker	Beskrivning	Risk nivå	Kontrollmoment	Beskrivning	Ansvarig:	Periodicitet
	Efterlevnad av externa och interna	Felaktig hantering av	Att privata medel hanteras på	10	**Granskning genom stickprov**	Stickprov av hantering av	Anders Paulsen	År

Riskområde	Risker	Beskrivning	Risk nivå	Kontrollmoment	Beskrivning	Ansvarig:	Periodicitet
regelverk	klienters egna medel	felaktigt sätt. Brister i hanteringen kan leda till att förtroendet från kunder och anhöriga minskar.			privata medel vid 5 boenden		
	Felaktiga betalda fakturor vid externt köp av verksamhet	Bristfällig kontroll av faktiskt utförd verksamhet kan medföra att offentliga medel går till ej utfört arbete. Brister kan även leda till felaktiga slutsatser om ekonomin samt leda till felaktiga uppgifter i offentlig statistik.	10	**Stickprov**	Via stickprov på ett urval av leverantörsfakturor kontrollera att kontering, periodisering, beslutsattestant och innehåll är korrekt jämfört med beslut/beställning.	Anders Paulsen	År
	Uppföljning privata utförare	Enligt beslut kommunfull-mäktige ska nämnden varje år följa upp privata utförare inom ramen för nämndens ansvar. Risken är att denna uppföljning inte blir utförd på att korrekt sätt.	10	**Säkerställa rapportering till nämnd sker enligt fastställd uppföljningsplan**	Kontrollera att uppföljningsplanen följs	Martin Wagner	År

Beslutsärende: Ekonomisk månadsrapport, februari 2020

7

20ON82

Gävle KOMMUN

Missiv

Handläggare
Anders Paulsen
Tfn 026-17 90 95
anders.paulsen@gavle.se

Omvårdnadsnämnden

Ekonomisk månadsrapport för omvårdnads-nämnden, februari 2020

Förslag till beslut

Att godkänna den ekonomiska månadsrapporten för omvårdnadsnämnden avseende februari 2020.

Ärendebeskrivning

Omvårdnadsnämnden redovisar ett resultat t.o.m. februari 2020 på minus 2,1 mnkr.

Resultatet för hela Välfärd Gävle t.o.m. februari är minus 7,8 mnkr.

Den största avvikelsen finns inom vård- och omsorgsboenden för bemanning, där kostnaderna för OB, övertid och inhyrda sjuksköterskor avviker med ca 6,0 mnkr. Här är ett arbete startat för att se över hantering av scheman och schemaläggning.

Arbetet med effektiviseringskravet för omvårdnadsnämnden under 2020 startade redan under slutet av 2019 och det första beslutet fattades på februarisammanträdet och ger en förväntad effektiviseringseffekt på ca 2,0 mnkr under 2020.

Beslutsunderlag

I bifogad bilaga 1 redovisas omvårdnadsnämndens resultat för februari 2020. Även investeringarna för 2020 redovisas i bilagan.

Magnus Höijer
Sektorchef
Välfärd Gävle

Gävle KOMMUN

Tjänsteskrivelse

Handläggare
Anders Paulsen
Tfn 026-17 90 95
anders.paulsen@gavle.se

Omvårdnadsnämnden

Bilaga 1 till ekonomisk månadsrapport för omvårdnadsnämnden, februari 2020

Resultaträkning t.o.m. februari för hela Välfärd Gävle och uppdelad på de tre nämnderna *(belopp i tkr)*

Resultatet för hela Välfärd Gävle är för perioden januari – februari minus 7,8 mnkr.

Gemensamma kommentarer till investeringar

Som ingångsvärde har de tre nämnderna i ramtilldelningen för 2020 tillsammans 9,0 mnkr till investeringar.

Alla tre nämnderna hade i bokslutet för 2019 kvar pengar till investeringar som inte användes under året. Beloppen uppgår till totalt drygt 3,4 mnkr. Nämnderna inom Välfärd Gävle har föreslagit fullmäktige om en överföring av dessa belopp till 2020. Detta innebär i så fall att de tre nämnderna tillsammans har totalt 12,4 mnkr till investeringar under 2020.

Per den sista februari har 0,3 mnkr bokförts som investeringar för de tre nämnderna tillsammans.

	Utfall för perioden 2020-01-01 - 2020-02-29 (Intern bokföring inom respektive nämnd ingår inte)						
TOTALT	**Välfärd**	**Budget**	**Avvikelse**	**Förändring %**	**ON**	**SN**	**AFN**
Intäkter							
Taxor och avgifter	17 139	16 192	946	1,2%	14 903	1 426	812
Hyresintäkter	16 298	16 546	-248	-0,8%	7 955	5 315	3 039
Statsbidrag	33 692	36 862	-3 171	-12,6%	146	-345	33 891
Övriga intäkter	16 902	14 694	2 207	6,7%	6 774	4 362	7 088
Kommunbidrag	437 168	437 169	0	5,1%	201 490	74 435	161 243
Summa intäkter	**521 198**	**521 464**	**-266**	**3,5%**	**231 269**	**85 192**	**206 073**
Kostnader							
Personalkostnader	-298 211	-291 127	-7 084	-0,3%	-129 735	-47 983	-120 493
Bidrag och transfereringar	-35 147	-33 940	-1 207	7,8%	-154	-1 653	-33 397
Köp av verksamhet och entreprenad	-115 994	-115 902	-92	4,7%	-63 464	-25 463	-28 086
Hyror och fastighetskostnader	-47 380	-48 750	1 371	0,4%	-21 855	-11 648	-13 891
Övriga kostnader	-30 695	-20 987	-9 708	-16,7%	-16 934	-3 441	-10 321
Avskrivningar och intern ränta	-1 560	-1 485	-75	-7,0%	-1 225	-77	-259
Summa kostnader	**-528 986**	**-512 192**	**-16 794**	**0,2%**	**-233 368**	**-90 265**	**-206 446**
Resultat	**-7 788**	**9 272**	**-17 060**	**-67,9%**	**-2 099**	**-5 073**	**-373**

*Förändring i % är skillnaden jämfört med samma period förgående år.

Sammanfattning av resultatet för omvårdnadsnämnden, februari 2020

Enligt bokföringen är det ackumulerade resultat t.o.m. februari 2020 minus 2,1 mnkr. Avvikelsen mot den periodiserade budgeten är för samma period minus 5,3 mnkr.

Omvårdnadsnämnden TOTALT	Utfall 202001-202002	Budget 202001-202002	Avvikelse mot budget
Intäkter			
Taxor och avgifter	14 903	14 750	153
Hyresintäkter	7 955	7 817	138
Statsbidrag	146	556	-410
Övriga intäkter	6 774	8 827	-2 053
Kommunbidrag	201 490	201 490	0
Summa intäkter	**231 269**	**233 440**	**-2 171**
Kostnader			
Personalkostnader	-129 735	-126 769	-2 966
Bidrag och transfereringar	-154	-110	-44
Köp av verksamhet och entreprenad	-63 464	-68 600	5 135
Hyror och fastighetskostnader	-21 855	-22 884	1 028
Övriga kostnader	-16 934	-10 800	-6 133
Avskrivningar och intern ränta	-1 225	-1 100	-125
Summa kostnader	**-233 368**	**-230 263**	**-3 104**
Resultat	**-2 099**	**3 177**	**-5 276**

Kommentarer och åtgärder till större avvikelser i resultatet t.o.m. februari 2020

Vård- och omsorgsboende egen regi -6,0 mnkr

Kommentar till avvikelse; Vård- och omsorgsboenden i egen regi redovisar ett negativt resultat med totalt minus 6,0 mnkr för perioden. Det negativa resultatet beror till största del (3,9 mnkr) på höga personalkostnader för timanställda och ersättningar för obekväm arbetstid, samt inhyrd personal 1,1 mnkr.

Åtgärd till avvikelsen; Ett arbete är startat för att se över hantering av scheman och schemaläggning. Målet och ambitionen är att vård- och omsorgsboende ska klara sin tilldelade budget för 2020 och ha en ekonomi i balans till den sista december.

Köp av plats på vård och omsorgsboende 6,1 mnkr

Kommentar till avvikelsen; Kostnaderna för köp av plats är för perioden 6,1 mnkr lägre än budget.

Åtgärd till avvikelsen; Det finns inget behov av åtgärd till avvikelsen då ersättningen som myndighetsfunktionen får sker med 1/12 per månad, men kostnaderna kommer successivt att öka först när fler platser öppnar på Sätraåsen och Murénga-tan. I dagsläget har 18 platser öppnat på Sätraåsen.

Effektiviseringskrav Omvårdnadsnämnden 2020, -4,4 mnkr

Kommentar till avvikelsen; Effektiviseringsbehovet inom omvårdnadsnämndens ansvarsområde är budgeterade under sektorsledningen med -4,4 mnkr (övriga kostnader). Totalt för 2020 uppgår dessa till 26,0 mnkr.

Åtgärd till avvikelsen; Effektiviseringsarbete är redan startade inom flera områden, bland annat uppföljningen av beslut gällande hemtjänst som kommer att ske i hemvårdsteam för att bättre kunna bedöma rätt hemtjänstnivå. De förslag på åtgärder som kräver politiska beslut kommer att presenteras för nämnden kontinuerligt under 2020, med tyngdpunkt under våren. I dagsläget finns beslut om succesiv avveckling av korttidsboendet på Bergmästaren, vilket har en förväntad effektiviseringseffekt om ca 2,0 mnkr 2020.

Beslutsärende: Remissvar - Översyn av reglementen för kommunstyrelsen och övriga nämnder (19KS455)

8

19ON411

Gävle KOMMUN

Tjänsteskrivelse

Handläggare
Maria Vidman
Tfn 026-17 72 22
maria.vidman@gavle.se

Omvårdnadsnämnden

Remissvar – Översyn av reglementen för kommunstyrelsen och övriga nämnder (19KS455)

Förlag till beslut

Att anta remissvaret som sitt eget, samt

Att överlämna remissvaret till kommunstyrelsen.

Ärendebeskrivning

Samtliga nämnder i Gävle kommun har fått i uppdrag att genomföra en översyn av reglementen för kommunstyrelsen och övriga nämnder. Syftet med översynen är att ta reda på vad som kan förtydligas och vad som behöver förändras. Syftet är därmed inte att genomföra en politisk organisationsöversyn där ansvar flyttas från en nämnd till en annan.

I bilaga 1 finns det en tydlig redovisning av de förändringar som nämnden föreslås besluta om.
I enlighet med remissens anvisningar redovisas i bilaga 2 förslag till förändringar i röd text, i bilaga 3 finns en beskrivning och motivering till de angivna förslagen gällande det nämndspecifika reglementet. Vad gäller det gemensamma reglementet redovisas motsvarande förändringar i bilaga 4 och 5.

Sammanfattning

Omvårdnadsnämnden har mottagit en remiss gällande ” Översyn av reglementen för kommunstyrelsen och övriga nämnder”. Sektor Välfärd har skickat ut detta på en internremiss till sin ledningsgrupp, som i sin tur har samlat in synpunkter från sina respektive verksamhetsområden.

Sektor Välfärd har i arbetet med översynen noterat vissa delar som behöver förtydligas och förändras. Detta avser främst var ansvaret som vårdgivare för den kommunala hälso- och sjukvården i enlighet med hälso- och sjukvårdslagen (2017:30) ska ligga. I gällande reglemente ligger detta ansvar

enbart under Omvårdnadsnämnden. Sektor Välfärd anser att detta ansvar ska ligga under två nämnder, Arbetsmarknads- och funktionsrättsnämnden samt Omvårdnadsnämnden.

Sektor Välfärd anser att det finns ett behov av att centralisera hanteringen av fonder och föreningsbidragen till kommunstyrelsen. Detta bör inte vara fördelat på de olika sektorerna i Gävle kommun. Tills dess att frågan hanterats bör det tydliggöras att detta ansvar åligger samtliga nämnder inom sektorn.

Vidare anser Sektor Välfärd att ett förtydligande bör göras gällande ansvaret för dagverksamhet för målgruppen funktionsnedsättning/socialpsykiatri, som bör ligga på Arbetsmarknads- och funktionsrättsnämnden och inte under Omvårdnadsnämnden. Denna målgrupp har i nuvarande reglementen inte varit specificerad.

För övrigt lyfter Sektor Välfärd ett antal generella synpunkter av mer redaktionell karaktär och delar där det kan finnas behov av förtydliganden.

Sektor Välfärd ser även att det vore önskvärt att genomföra en djupare översyn av de nämndspecifika reglementena, där det ges möjlighet att se över ansvarsfördelningen mellan nämnderna samt reglementenas utformning och disposition.

Magnus Höijer
Sektorchef
Välfärd Gävle

Bilaga 1
- Redovisning av de förändringar som nämnden föreslås besluta om

Tabell 1:
Reglemente för Omvårdnadsnämnden

Nuvarande lydelse		**Förslag till ny lydelse**
Nämnden svarar för		Nämnden svarar för
§ 1		**§ 1**
1. kommunens uppgifter enligt socialtjänstlagen (2001:453) som avser sådana omsorger och service som har som mål att kompensera för bortfall av fysiska och psykiska funktioner samt anknytande planering och uppsökande verksamhet, utom såvitt gäller särskilt boende enligt SoL 7 kap 1 §, punkt 2 och 3 i form av gruppboende/serviceboende för personer med funktionsnedsättning/socialpsykiatri samt hemtjänst som utförs av boendestöd samt personligt stöd samt anknytande planering		1. kommunens uppgifter enligt socialtjänstlagen (2001:453) som avser sådana omsorger och service som har som mål att kompensera för bortfall av fysiska och psykiska funktioner samt anknytande planering och uppsökande verksamhet, **utom** vad gäller särskilt boende enligt SoL 7 kap 1 §, punkt 2 och 3 i form av gruppboende/serviceboende för personer med funktionsnedsättning/socialpsykiatri, hemtjänst som utförs av boendestöd, personligt stöd, träffpunkter och dagverksamheter till målgruppen funktionsnedsättning/socialpsykiatri, samt anknytande planering,
2. stöd till anhöriga till långvarigt sjuka och övrig inom omvårdnadsnämndens målgrupp,		2. stöd till anhöriga till långvarigt sjuka och övriga inom omvårdnadsnämndens målgrupp,
3. ledning av och ansvar som vårdgivare för den kommunala hälso- och sjukvården i enlighet med hälso- och sjukvårdslagen (2017:30) i verksamheter inom nämndens ansvarsområde,		3. Oförändrat innehåll.
4. föreningsstöd till ideella föreningar som vänder sig till omvårdnadsnämndens målgrupp		4. att besluta om fördelning av medel ur fonder och föreningsbidrag inom nämndens ansvarsområde, samt
5. att inom nämndens verksamhetsområde, avge yttranden eller upplysningar enligt särskild lagstiftning om dessa enligt författningen skall avges av socialnämnd eller den nämnd som enligt fullmäktiges beslut fullgör uppgifter inom socialtjänsten eller eljest faller inom nämndens verksamhetsområde.		5. att inom nämndens verksamhetsområde, avge yttranden eller upplysningar enligt särskild lagstiftning om dessa enligt författningen skall avges av socialnämnd eller den nämnd som enligt fullmäktiges beslut fullgör uppgifter inom socialtjänsten eller annars faller inom nämndens verksamhetsområde.
§ 2		**§ 2** Oförändrat
§ 3		**§ 3** Oförändrat

Förslag på ändringar är gulmarkerade, resterande är oförändrat.
Förekomsten av punkter och kommatecken föreslås även ses över.

Tabell 2:
Reglemente för kommunstyrelsen och övriga nämnder
Endast de paragrafer där det föreslås förändringar, övrigt är oförändrat

Nuvarande lydelse	Förslag till ny lydelse
Arbetsgivaransvar, anställande myndighet och organisation av förvaltningen **§ 2** Kommunstyrelsen har utöver sina verksamhetsområden även arbetsgivaransvar och är anställande myndighet för hela förvaltningsorganisationen, till skillnad mot övriga nämnder som har ansvar för sitt verksamhetsområde. Det innebär att kommunstyrelsen är ansvarig för arbetsgivarpolitiken och är ansvarig arbetsgivare gentemot kommunens anställda medarbetare. Kommunstyrelsen är anställningsmyndighet för all kommunal personal med undantag för anställda vid revisionskontoret vilka har kommunrevisionen som anställningsmyndighet. Kommunen har en förvaltning. Kommunstyrelsen är den som anställer förvaltningschef, tillika Kommundirektör Styrelsen ansvarar för förvaltningens organisation och sektorsindelning. Ansvar för tillsättande av personella resurser för nämndernas verksamhet och organiseringen av dessa delegeras från kommunstyrelsen via kommundirektör och sektors chefer.	**Arbetsgivaransvar, anställande myndighet och organisation av förvaltningen** **§ 2** Kommunstyrelsen har utöver sina verksamhetsområden även arbetsgivaransvar och är anställande myndighet för hela förvaltningsorganisationen, till skillnad mot övriga nämnder som har ansvar för sitt verksamhetsområde. Det innebär att kommunstyrelsen är ansvarig för arbetsgivarpolitiken och är ansvarig arbetsgivare gentemot kommunens anställda medarbetare. Kommun-styrelsen är anställningsmyndighet för all kommunal personal med undantag för anställda vid revisionskontoret vilka har kommunrevisionen som anställningsmyndighet. Kommunen har en förvaltning. Kommunstyrelsen är den som anställer förvaltningschef, tillika Kommundirektör. Styrelsen ansvarar för förvaltningens organisation och sektorsindelning. An-svar för tillsättande av personella resurser för nämndernas verksamhet och organiseringen av dessa delegeras från kommunstyrelsen via kommundirektör och sektorschefer.
Nämnds ansvar och samverkan mellan nämnderna **§ 3** I reglementet för respektive nämnd anges nämndens ansvarsområden och övriga specifika uppgifter. Nedan beskrivs ansvar för samtliga nämnder inom deras ansvarsområden. 1. se till att verksamheten sköts på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande och effektivt sätt, 2. följa upp, utvärdera och säkra verksamhetens kvalitet, Nämnden ska kontinuerligt följa upp sin	**Nämndens ansvar och samverkan mellan nämnderna** **§ 3** I reglementet för respektive nämnd anges nämndens ansvarsområden och övriga specifika uppgifter. Nedan beskrivs ansvar för samtliga nämnder inom deras ansvarsområden. 1. se till att verksamheten sköts på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande och effektivt sätt, 2. kontinuerligt följa upp, utvärdera och säkra verksamhetens kvalitet, ~~Nämnden ska kontinuerligt följa upp sin verksamhet.~~

verksamhet. Styrelsen/nämnden ska tre gånger per år redovisa till fullmäktige hur de har fullgjort de uppdrag som fullmäktige har lämnat till dem i reglemente och kommunplan Nämnden ska vid redovisningen även redogöra för hur uppdrag som delegerats till den fullgjorts. Redovisning ska ske enligt riktlinjer som fastställs av fullmäktige. Redovisningen lämnas till styrelsen som samordnar de olika nämndernas redovisningar. Nämnden ska också fullgöra rapporteringsskyldighet som ålagts dem enligt speciallag.	Styrelsen/nämnden ska tre gånger per år redovisa till fullmäktige hur de har fullgjort de uppdrag som fullmäktige har lämnat till dem i reglemente och kommunplan Nämnden ska vid redovisningen även redogöra för hur uppdrag som delegerats till den fullgjorts. Redovisning ska ske enligt riktlinjer som fastställs av fullmäktige. Redovisningen lämnas till styrelsen som sam-ordnar de olika nämndernas redovisningar. Nämnden ska också fullgöra rapporteringsskyldighet som ålagts dem enligt speciallag,
3. svara för långsiktig planering och strategisk utveckling av verksamheten,	3. svara för långsiktig planering och strategisk utveckling av verksamheten,
4. se till att räkenskaperna är rättvisande, att den interna kontrollen är tillräcklig samt att budgeten inte överskrids,	4. se till att räkenskaperna är rättvisande, att den interna kontrollen är tillräcklig samt att budgeten inte överskrids,
5. inom av kommunstyrelsen bestämd tid och riktlinjer, utarbeta förslag till budget som ska fastställas av kommunfullmäktige,	5. inom av kommunstyrelsen bestämd tid och riktlinjer, utarbeta förslag till budget som ska fastställas av kommunfullmäktige,
6. inom av kommunstyrelsen bestämd tid och riktlinjer, avge delårsrap-port, årsredovisning och verksamhetsberättelse,	6. inom av kommunstyrelsen bestämd tid och riktlinjer, avge delårsrapport, årsredovisning och verksamhetsberättelse,
7. i samverkan med berörda nämnder, svara för övriga berednings- och planeringsuppgifter åt kommunfullmäktige,	7. i samverkan med berörda nämnder, svara för övriga berednings- och planeringsuppgifter åt kommunfullmäktige,
8. med uppmärksamhet följa den allmänna utvecklingen och verka för att, i de förslag till mål och ramar som utarbetas, en god miljö och goda levnadsbetingelser främjas i kommunen,	8. med uppmärksamhet följa den allmänna utvecklingen och verka för att, i de förslag till mål och ramar som utarbetas, en god miljö och goda levnadsbetingelser främjas i kommunen, 9. i sitt arbete beakta jämställdhets-, miljö-, integrations-, mångfalds-och folkhälsofrågor samt frågor som rör personer med funktionsnedsättning,
9. i sitt arbete beakta jämställdhets-, miljö-, integrations-, mångfalds-och folkhälsofrågor samt frågor som rör personer med funktionsnedsättning,	10. verka utifrån FN:s konvention om barnets rättigheter,
10. verka utifrån FN:s konvention om barnets rättigheter,	11. till kommunstyrelsen yttra sig över förslag, framställningar, motioner och annat liknande samt fullgöra de övriga uppgifter som kommunfullmäktige delegerar till nämnden och, vid behov, samråda med berörda nämnder,
11. till kommunstyrelsen yttra sig över förslag, framställningar, motioner och annat liknande samt fullgöra de övriga uppgifter som kommunfullmäktige delegerar till nämnden och, vid behov, samråda med berörda nämnder,	12. svara för de informations- och kommunikationstekniska system nämnden använder som inte är kommungemensamma,
12. svara för de informations- och kommunikationstekniska system nämnden använder som inte är kommungemensamma,	

13. svara för förenkling av regelbestånd, och 14. svara för information till allmänheten.	13. svara för förenkling av regelbestånd, samt 14. svara för information till allmänheten.
Ordföranden **§ 16** Ordföranden ska 1. leda styrelsens/nämndens arbete och sammanträden, 2. kalla till sammanträde i enlighet med lag och reglemente, 3. kalla ledamöter och ersättare, 4. inför sammanträdena se till att ärendena som ska behandlas i styrelsen/nämnden vid behov är beredda, 5. se till att färdigberedda ärenden snarast behandlas i styrelsen/nämnden, 6. bevaka att styrelsens/nämndens beslut verkställs. 7. uppmärksamt följa frågor av betydelse för utvecklingen av styrelsens/nämndens verksamhet och ekonomi samt effektivitet och ta initiativ i dessa frågor, 8. främja samverkan med kommunens övriga nämnder och styrelse, 9. representera nämnden vid uppvaktningar hos myndigheter, i konferenser och i sammanträden om inte nämnden bestämt annat i särskilt fall Härutöver ska styrelsens ordförande under styrelsen 1. ha uppsikt över kommunens hela förvaltning, 2. med uppmärksamhet följa frågor av betydelse för kommunens utveckling och ekonomiska intressen samt effektiviteten i verksamheten och ta initiativ i dessa frågor, 3. främja samverkan mellan styrelsen, kommunens övriga nämnder och fullmäktige samt	**Ordföranden** **§ 16** Ordföranden ska 1. leda styrelsens/nämndens arbete och sammanträden, 2. kalla till sammanträde i enlighet med lag och reglemente, 3. kalla ledamöter och ersättare, 4. inför sammanträdena se till att ärendena som ska behandlas i styrelsen/nämnden vid behov är beredda, 5. se till att färdigberedda ärenden snarast behandlas i styrelsen/nämnden, 6. bevaka att styrelsens/nämndens beslut verkställs, 7. uppmärksamt följa frågor av betydelse för utvecklingen av styrelsens/nämndens verksamhet och ekonomi samt effektivitet och ta initiativ i dessa frågor, 8. främja samverkan med kommunens övriga nämnder och styrelse, 9. representera nämnden vid uppvaktningar hos myndigheter, i konferenser och i sammanträden om inte nämnden bestämt annat i särskilt fall Härutöver ska styrelsens ordförande under styrelsen 1. ha uppsikt över kommunens hela förvaltning, 2. med uppmärksamhet följa frågor av betydelse för kommunens utveckling och ekonomiska intressen samt effektiviteten i verksamheten och ta initiativ i dessa frågor, 3. främja samverkan mellan styrelsen, kommunens övriga nämnder och full-mäktige ~~samt~~
Presidium **§ 17** Styrelsens/nämndernas presidium ska bestå av ordförande, förste vice ordförande och andre vice ordförande. Den andre vice ordföranden ska representera oppositionen. Viceordförandena ska biträda ordföranden i uppgiften att planera och leda sammanträdet i den mån ordföranden anser att det behövs.	**Presidium** **§ 17** Styrelsens/nämndernas presidium ska bestå av ordförande, förste vice ordförande och andre vice ordförande. Den andre vice ordföranden ska representera oppositionen. Vice ordförandena ska biträda ordföranden i uppgiften att planera och leda sammanträdet i den mån ordföranden anser att det behövs.
Förhinder **§ 19** En ledamot som är förhindrad att delta i ett sammanträde eller i en del av ett sammanträde, ska snarast anmäla detta till styrelsens/nämndens sekreterare eller annan utsedd kontaktperson. Den ersättare som står i tur att tjänstgöra ska underrättas.	**Förhinder** **§ 19** En ledamot som är förhindrad att delta i ett sammanträde eller i en del av ett sammanträde, ska snarast anmäla detta till nämndens sekreterare för kännedom. Ledamoten ansvarar även för att anmäla detta till sitt parti. Den ersättare som står i tur att tjänstgöra ska underrättas.

Ersättares tjänstgöring
§ 20
Om en ledamot är förhindrad att delta eller att vidare delta i ett sammanträde ska en ersättare tjänst-göra i ledamotens ställe. Den ersättare ska kallas in som står i tur att tjänstgöra och som inte redan har kallats in. En ledamot som in-ställer sig under ett pågående sammanträde har rätt att tjänstgöra även om en ersättare trätt i ledamotens ställe.

Ersättarna ska, om dessa inte valts proportionellt, tjänstgöra enligt den ordning som fullmäktige har bestämt. Om ingen ordning är bestämd, kallas ersättarna i den ordning de tagits upp i fullmäktiges protokoll från valet.
Ersättare som inte tjänstgör har rätt att delta i överläggningarna men har inte rätt att få sin mening antecknad till protokollet.
En ersättare som börjat tjänstgöra har företräde till tjänstgöring framför annan ersättare oberoende av turordningen, om denne tjänstgör inom sitt eget parti.

Ersättares tjänstgöring
§ 20
Om en ledamot är förhindrad att delta eller att vidare delta i ett sammanträde ska en ersättare tjänstgöra i ledamotens ställe. Den ersättare ska kallas in som står i tur att tjänstgöra och som inte redan har kallats in. En ledamot som in-ställer sig under ett pågående sammanträde har rätt att tjänstgöra även om en ersättare trätt in i ledamotens ställe.
Ersättarna ska, om dessa inte valts proportionellt, tjänstgöra enligt den ordning som fullmäktige har bestämt. Om ingen ordning är bestämd, kallas ersättarna i den ordning de tagits upp i fullmäktiges protokoll från valet.
Ersättare som inte tjänstgör har rätt att delta i överläggningarna men har inte rätt att få sin mening antecknad till protokollet.
En ersättare som börjat tjänstgöra har företräde till tjänstgöring framför annan ersättare oberoende av turordningen, om denne tjänstgör inom sitt eget parti.

Bilaga 2
- Förändringar är rödmarkerade

Reglemente för Omvårdnadsnämnden

Utöver det som föreskrivs i ”Gemensamt reglemente för kommunstyrelse och nämnder i Gävle kommun”, kommunallagen och annan författning gäller bestämmelserna i detta reglemente.

1 § Nämndens verksamhetsområden och uppgifter

Nämnden svarar för

1. kommunens uppgifter enligt socialtjänstlagen (2001:453) som avser sådana omsorger och service som har som mål att kompensera för bortfall av fysiska och psykiska funktioner samt anknytande planering och uppsökande verksamhet, **utom** ~~såvitt~~ vad gäller särskilt boende enligt SoL 7 kap 1 §, punkt 2 och 3 i form av gruppboende/serviceboende för personer med funktionsnedsättning/socialpsykiatri, hemtjänst som utförs av boendestöd, personligt stöd, träffpunkter och dagverksamheter till målgruppen funktionsnedsättning/socialpsykiatri, samt anknytande planering,

2. stöd till anhöriga till långvarigt sjuka och övriga inom omvårdnads-nämndens målgrupp,

3. ledning av och ansvar som vårdgivare för den kommunala hälso- och sjukvården i enlighet med hälso- och sjukvårdslagen (2017:30) i verksamheter inom nämndens ansvarsområde,

4. ~~föreningsstöd till ideella föreningar som vänder sig till omvårdnads-nämndens målgrupp,~~ att besluta om fördelning av medel ur fonder och föreningsbidrag inom nämndens ansvarsområde, samt

5. att inom nämndens verksamhetsområde, avge yttranden eller upplysningar enligt särskild lagstiftning om dessa enligt författningen skall avges av socialnämnd eller den nämnd som enligt fullmäktiges beslut fullgör uppgifter inom socialtjänsten eller ~~eljest~~ annars faller inom nämndens verksamhetsområde.

2 § Delegering från kommunfullmäktige

Nämnden får även besluta
1. i sådana mål och ärenden, där det ankommer på nämnden att föra kommunens talan och på kommunens vägnar träffa överenskommelser om betalning av fordran, anta ackord, ingå förlikning och sluta annat avtal och, med den begränsning som i varje särskilt fall kan vara föreskriven i lag eller fastställd av kommunfullmäktige, besluta om avskrivning av kommunens fordran.

2. att med bibehållet ansvar för verksamheten, träffa överenskommelse med annan om utförande av uppgifter som ankommer på nämnden.

3 § Organisation inom verksamhetsområdet och anställande myndighet

Nämnden ansvarar för att dess verksamhetsuppdrag är tydligt och ändamålsenlig organiserat så att de förtroendevalda kan ta nödvändigt ansvar med hänsyn till av fullmäktige fastställda mål och ramar samt övriga styrdokument, lagar och andra författningar för verksamheten.
Kommunstyrelsen har utöver sina verksamhetsområden även arbetsgivaransvar och är anställande myndighet för hela förvaltningsorganisationen, till skillnad mot övriga nämnder som har ansvar för sitt verksamhetsområde. Det innebär att kommunstyrelsen är ansvarig för arbetsgivarpolitiken och är ansvarig arbetsgivare gentemot kommunens anställda medarbetare.

Kommunstyrelsen är den som anställer förvaltningschef, tillika Kommundirektör. Kommunstyrelsens arbetsgivaransvar och roll som anställande myndighet omfattar även revisionskontoret, samtidigt som deras uppdrag ges av fullmäktige.

Kommunen har en förvaltning. Styrelsen ansvarar för förvaltningens organisation och sektorsindelning. Ansvar för tillsättande av personella resurser för nämndernas verksamhet och organiseringen av dessa delegeras från kommun-styrelsen via kommundirektör och sektorschefer.

Bilaga 3
- Motivering till förändringar (i bilaga 2)

§ 1, punkt 1
Sektor Välfärd föreslår följande justeringar

- att fetmarkera ordet ”utom” för att tydliggöra vad nämnden inte ansvarar för,
- ersätta ordet ”såvitt” med ”vad gäller” för att använda ett tydligare ordval, samt
- lägga till stycket ”samt träffpunkter och dagverksamheter till målgruppen funktionsnedsättning/socialpsykiatri” för att tydliggöra att detta inte ingår i Omvårdnadsnämndens ansvar.

§ 1, punkt 2
Gör om ”övrig” till plural ”övriga” då det kan innefatta flera grupper.

§ 1, punkt 4
Punkten justeras till följande lydelse ”att besluta om fördelning av medel ur fonder och föreningsbidrag inom nämndens ansvarsområde”. Detta för att tydliggöra nämndens ansvar vad gäller fonder och föreningsbidrag samt att det bör stå lika i de tre nämnderna som verkar inom Sektor Välfärd.

§ 1, punkt 5
Sektor Välfärd föreslår att ersätta ordet ”eljest” till ”annars” för att använda ett tydligare ordval.

Generella synpunkter
En generell synpunkt är att samtliga punkter skall avslutas med kommatecken, förutom nästsista som skall avslutas med kommatecken och ordet samt. Sista punkten skall avslutas med en punkt. Detta för att det blir tydligt samt att det bör vara enhetligt och lätt att känna igen oavsett reglemente. Utöver detta finns ett flertal angivna justeringar i form av redaktionella förändringar. När reglementena blivit fastställda av kommunfullmäktige ska det även framgå datum och beslutsinstans i de färdigställda dokumenten.
Sektor Välfärd ser även att det vore önskvärt att genomföra en djupare översyn av de nämndspecifika reglementena, där det ges möjlighet att se över ansvarsfördelningen mellan nämnderna samt reglementenas utformning och disposition.
Sektor Välfärd anser att det finns ett behov av att centralisera hanteringen av fonder och föreningsbidrag till kommunstyrelsen. Detta ansvar bör inte vara fördelat per nämnd i de olika sektorerna utan bör vara något som hanteras likartat oavsett nämndtillhörighet. Tills dess att frågan hanterats detta bör det specificeras om nämndens ansvar vad gäller fördelning av medel ur fonder och föreningsbidrag.

Bilaga 4
- Förändringar är rödmarkerade

Gemensamt reglemente för kommunstyrelse och nämnder i Gävle kommun

Detta reglemente innehåller bestämmelser som är gemensamma för kommunstyrelsen och samtliga nämnder i Gävle kommun. För kommunstyrelsen och varje nämnd finns därutöver ett särskilt reglemente.

Uppdrag och verksamhet
§ 1

Styrelsen/nämnden ska inom respektive verksamhetsområde följa vad som anges i lag eller annan författning, samt bestämmelserna i detta reglemente. Samtliga nämnder ska säkerställa att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt. Nämnderna har tillika ansvar för att dess uppdrag och verksamhet är tydligt och genomförs på ett ändamålsenligt sätt med hänsyn till fullmäktiges mål och styrning, samt lagar och andra författningar för verksamheten.

Arbetsgivaransvar, anställande myndighet och organisation av förvaltningen
§ 2

Kommunstyrelsen har utöver sina verksamhetsområden även arbetsgivaransvar och är anställande myndighet för hela förvaltningsorganisationen, till skillnad mot övriga nämnder som har ansvar för sitt verksamhetsområde. Det innebär att kommunstyrelsen är ansvarig för arbetsgivarpolitiken och är ansvarig arbetsgivare gentemot kommunens anställda medarbetare. Kommun-styrelsen är anställningsmyndighet för all kommunal personal med undantag för anställda vid revisionskontoret vilka har kommunrevisionen som anställningsmyndighet. Kommunen har en förvaltning. Kommunstyrelsen är den som anställer förvaltningschef, tillika Kommundirektör.
Styrelsen ansvarar för förvaltningens organisation och sektorsindelning. Ansvar för tillsättande av personella resurser för nämndernas verksamhet och organiseringen av dessa delegeras från kommunstyrelsen via kommundirektör och sektorschefer.

Nämndens ~~Nämnds~~ ansvar och samverkan mellan nämnderna
§ 3

I reglementet för respektive nämnd anges nämndens ansvarsområden och övriga specifika uppgifter. Nedan beskrivs ansvar för samtliga nämnder inom deras ansvarsområden.
1. se till att verksamheten sköts på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande och effektivt sätt,
2. kontinuerligt följa upp, utvärdera och säkra verksamhetens kvalitet,

~~Nämnden ska kontinuerligt följa upp sin verksamhet.~~
Styrelsen/nämnden ska tre gånger per år redovisa till fullmäktige hur de har fullgjort de uppdrag som fullmäktige har lämnat till dem i reglemente och kommunplan
Nämnden ska vid redovisningen även redogöra för hur uppdrag som delegerats till den fullgjorts. Redovisning ska ske enligt riktlinjer som fastställs av fullmäktige. Redovisningen lämnas till styrelsen som sam-ordnar de olika nämndernas redovisningar.
Nämnden ska också fullgöra rapporteringsskyldighet som ålagts dem enligt speciallag,

3. svara för långsiktig planering och strategisk utveckling av verksamheten,
4. se till att räkenskaperna är rättvisande, att den interna kontrollen är tillräcklig samt att budgeten inte överskrids,
5. inom av kommunstyrelsen bestämd tid och riktlinjer, utarbeta förslag till budget som ska fastställas av kommunfullmäktige,
6. inom av kommunstyrelsen bestämd tid och riktlinjer, avge delårsrapport, årsredovisning och verksamhetsberättelse,
7. i samverkan med berörda nämnder, svara för övriga berednings- och planeringsuppgifter åt kommunfullmäktige,
8. med uppmärksamhet följa den allmänna utvecklingen och verka för att, i de förslag till mål och ramar som utarbetas, en god miljö och goda levnadsbetingelser främjas i kommunen,
9. i sitt arbete beakta jämställdhets-, miljö-, integrations-, mångfalds-och folkhälsofrågor samt frågor som rör personer med funktionsnedsättning,
10. verka utifrån FN:s konvention om barnets rättigheter,
11. till kommunstyrelsen yttra sig över förslag, framställningar, motioner och annat liknande samt fullgöra de övriga uppgifter som kommun-fullmäktige delegerar till nämnden och, vid behov, samråda med berörda nämnder,
12. svara för de informations- och kommunikationstekniska system nämnden använder som inte är kommungemensamma,
13. svara för förenkling av regelbestånd, samt
14. svara för information till allmänheten.

Information och samråd
§ 4

Styrelsen, nämnderna och kommunalråd ska i möjligaste mån från nämnd erhålla den information och det underlag de behöver i sin verksamhet. Rätten till information och underlag omfattar inte uppgift för vilken sekretess råder.
Nämnderna/styrelsen ska samråda när deras verksamhet och ärenden berör styrelsens eller annan nämnds verksamhet.
Samråd bör även ske med föreningar och organisationer när dessa är särskilt berörda. Styrelsen/nämnden beslutar om formerna för samrådet.

Behandling av personuppgifter
§ 5

Nämnden är personuppgiftsansvarig för de register och andra behandlingar av personuppgifter som sker i nämndens verksamhet. Om nämnden behandlar personuppgifter i ett för flera nämnder gemensamt system är nämnden gemensamt personuppgiftsansvarig tillsammans med de andra nämnderna. Hanteringen ska då regleras av en överenskommelse. Om en nämnd behandlar personuppgifter på en annan nämnds uppdrag utgör nämnden personuppgiftsbiträde. Den personuppgiftsansvariga nämnden ska utfärda instruktioner för personuppgiftsbehandlingen. Av instruktionen ska föremålet för behandlingen, behandlingens varaktighet, art och ändamål, typen av personuppgifter och kategorier av registrerade framgå. När nämnden utgör personuppgiftsbiträde ska hanteringen ske i enlighet med uppställda krav i artikel 28.3 a-h i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016.

Självförvaltningsorgan
§ 6

Styrelsen/nämnden får uppdra åt ett självförvaltningsorgan att helt eller delvis sköta driften av en viss anläggning eller en viss institution. Nämnden får uppdra åt självförvaltningsorganet att besluta på nämndens vägnar i ett visst ärende eller en viss grupp av ärenden, dock inte i ärenden som rör myndighetsutövning mot enskild eller som i övrigt avses i 6 kap. 38 § kommunallagen. Nämnden ska i en arbetsordning fastställa självförvaltningsorganets uppgifter, sammansättning, arbetsformer och mandattid.

E-petitioner
§ 7

Ärenden som lämnats över till styrelsen/nämnden i form av e-petitioner ska om möjligt beredas så att nämnden kan fatta beslut inom ett år från att förslaget lämnats för beredning till nämnden.

Styrelsen/nämnden ska fortlöpande informera fullmäktige om de beslut som fattats med anledning av en e-petition.

Styrelsen/nämnden ska två gånger per år redovisa de förslag som ännu inte avgjorts. Fullmäktige ska informeras om anledning till att ärendena inte har avgjorts och när beslut kan förväntas fattas.

När beslut ska fattas med anledning av förslaget bör förslagsställaren underrättas om vid vilket sammanträde förslaget kommer att behandlas. Styrelsen/nämnden får ge förslagsställaren möjlighet att presentera sitt förslag för styrelsen/nämnden innan beslut fattas med anledning av förslaget.

Styrelsen/nämnden får även låta den som lämnat in en e-petition delta i överläggningarna. Förslagsställaren har inte rätt att få sin mening antecknad till protokollet eller att framställa yrkanden.
Bestämmelser om e-petitioner finns även i Riktlinjer för e-petitioner.

Arkiv
§ 8

För vården av arkiv gäller bestämmelserna i arkivlagen (1990:782), arkivförordningen (1991:446) och *”Riktlinjer för hantering av arkiv i Gävle kommun”*.

Mandattid
§ 9

Ledamöter och ersättare i kommunstyrelsen väljs för fyra år, räknat från och med den 1 januari året efter det år då val av kommunfullmäktige ägt rum. Detsamma gäller för ledamöter och ersättare i överförmyndarnämnden.

Ledamöter och ersättare i övriga nämnder väljs för en period om 1 – 4 år beroende på hur respektive nominerande parti beslutar. Tiden för första perioden om valet avser kortare tid än 4 år räknas från och med den 1 januari året efter det år då val av kommunfullmäktige ägt rum.

Sammansättning
§ 10

Kommunen har följande nämnder: Nämnd	ledamöter	ersättare
Jävsnämnden	5	5
Kommunstyrelse	13	13
Kultur- och fritids-nämnden	13	9
Arbetsmarknads- och funktionsrättsnämnd	13	9
Omvårdnadsnämn-den	13	9
Samhällsbyggnads-nämnden	13	9
Socialnämnden	13	9
Utbildningsnämnden	13	9
Valnämnden	7	5
Överförmyndar-nämnden	3	3

ARBETSFORMER
Tidpunkt för sammanträden
§ 11

Styrelsen/nämnden sammanträder på dag och tid som styrelsen/nämnden bestämmer.
Sammanträde ska hållas också om minst en tredjedel av nämndens ledamöter begär det eller om ordföranden anser att det behövs. En begäran om extra sammanträde ska göras skriftligen hos ordföranden och innehålla uppgift om det eller de ärenden som önskas behandlas på det extra sammanträdet. Ordföranden ska, om möjligt, samråda med vice ordförandena om tiden för extra sammanträde.

Om det föreligger särskilda skäl får ordföranden ställa in ett sammanträde eller ändra dagen eller tiden för sammanträdet. Om möjligt ska samråd ske med vice ordförandena.
Om ordföranden beslutar att ett sammanträde ska ställas in eller att dagen eller tiden för ett sammanträde ska ändras, ska ordföranden se till att varje leda-mot och ersättare snarast underrättas om beslutet.

Kallelse
§ 12

Ordföranden ansvarar för att kallelse utfärdas till sammanträdena. När varken ordföranden eller en vice ordförande kan kalla till sammanträde ska den som varit ledamot i nämnden längst tid göra detta (ålderspresidenten). Om flera ledamöter har lika lång tjänstgöringstid ska den till åldern äldste ledamoten vara ålderspresident.
Kallelsen ska vara skriftlig och innehålla uppgift om tid och plats för sammanträdet. Kallelsen ska tillställas varje ledamot och ersättare senast 5 dagar före sammanträdesdagen. Kallelse ska tillgängliggöras digitalt till varje ledamot och ersättare. I undantagsfall får kallelse ske på annat sätt.
Kallelsen bör åtföljas av föredragningslista. Ordföranden bestämmer i vilken utsträckning handlingar som tillhör ett ärende på föredragningslistan ska bifogas kallelsen. Ordföranden ska i kallelsen ange om utelämnande av handlingar har skett.

Offentliga sammanträden
§ 13

Nämnd men inte styrelsen får besluta om offentliga sammanträden. Offentliga sammanträden får inte hållas i ärenden som avser myndighetsutövning eller i vilka det förekommer uppgifter som omfattas av sekretess enligt offentlighets och sekretesslagen.

Sammanträde på distans
§ 14

Styrelsen/nämnden får, om särskilda skäl föreligger, sammanträda med ledamöter och ersättare närvarande på distans. Sådant sammanträde får endast äga rum om ljud- och bildöverföring sker i realtid och på ett sådant sätt att samtliga deltagare kan se och höra varandra på lika villkor. Lokalen ska vara så beskaffad att inte obehöriga kan ta del av sammanträdeshandlingar, bild eller ljud. Ordföranden avgör om närvaro får ske på distans.
Styrelsen/nämnden får bestämma vad som närmare ska gälla om deltagande på distans i styrelsen/ nämnden.

Närvarorätt
§ 15

Kommunalråd, kommunalråd i opposition samt ordförande i övriga nämnder har rätt att närvara vid styrelsens/nämndernas sammanträden och delta i överläggningarna, dock ej i ärenden som rör myndighetsutövning mot enskild. Kommunfullmäktiges ordförande har rätt att närvara vid kommunstyrelsens och övriga nämnders sammanträden.
Nämnd får medge ledamot av styrelsen att delta. Nämnden får besluta att låta en förtroendevald enligt ovan få sin mening antecknad i protokollet.
Härutöver får styrelsen/nämnden medge förtroendevald som inte är ledamot eller ersättare i nämnden att närvara vid sammanträde med styrelsen/nämnden för att lämna upplysningar. Även anställd i kommunen och särskilt sak-

kunnig kan medges denna rätt. Om styrelsen/nämnden beslutar det, får den som kallats delta i överläggningarna.
Styrelsen/nämnden får härutöver bestämma att annan ska ha rätt att närvara vid nämndens sammanträden.

Ordföranden
§ 16

Ordföranden ska
1. leda styrelsens/nämndens arbete och sammanträden,
2. kalla till sammanträde i enlighet med lag och reglemente,
3. kalla ledamöter och ersättare,
4. inför sammanträdena se till att ärendena som ska behandlas i styrelsen/nämnden vid behov är beredda,
5. se till att färdigberedda ärenden snarast behandlas i styrelsen/nämnden,
6. bevaka att styrelsens/nämndens beslut verkställs,
7. uppmärksamt följa frågor av betydelse för utvecklingen av styrelsens/nämndens verksamhet och ekonomi samt effektivitet och ta initiativ i dessa frågor,
8. främja samverkan med kommunens övriga nämnder och styrelse,
9. representera nämnden vid uppvaktningar hos myndigheter, i konferenser och i sammanträden om inte nämnden bestämt annat i särskilt fall.

Härutöver ska styrelsens ordförande under styrelsen
1. ha uppsikt över kommunens hela förvaltning,
2. med uppmärksamhet följa frågor av betydelse för kommunens utveckling och ekonomiska intressen samt effektiviteten i verksamheten och ta initiativ i dessa frågor,
3. främja samverkan mellan styrelsen, kommunens övriga nämnder och fullmäktige ~~samt~~

Presidium
§ 17

Styrelsens/nämndernas presidium ska bestå av ordförande, förste vice ordförande och andre vice ordförande. Den andre vice ordföranden ska representera oppositionen. ~~Viceordföranden~~ Vice ordförandena ska biträda ordföranden i uppgiften att planera och leda sammanträdet i den mån ordföranden anser att det behövs.

Ersättare för ordföranden och vice ordföranden
§ 18

Om varken ordföranden eller annan i presidiet kan delta i ett helt sammanträde eller en del av ett sammanträde, får nämnden utse en annan ledamot som ersättare för dessa. Tills valet förrättats, fullgörs ordförandens uppgifter av den som varit ledamot i styrelsen/nämnden längst tid. Om flera ledamöter har lika lång tjänstgöringstid fullgörs ordförandens uppgifter av den till åldern äldste av dem. Motsvarande gäller om ordföranden eller annan i presidiet inte kan fullgöra sitt uppdrag under en längre tid. Ersättaren ska fullgöra samtliga ordförandens/övriga presidiets uppgifter.

Förhinder
§ 19

En ledamot som är förhindrad att delta i ett sammanträde eller i en del av ett sammanträde, ska snarast anmäla detta till ~~styrelsens/nämndens sekreterare eller annan utsedd kontaktperson~~ nämndens sekreterare för kännedom. Ledamoten ansvarar även för att anmäla detta till sitt parti. Den ersättare som står i tur att tjänstgöra ska underrättas.

Ersättares tjänstgöring
§ 20

Om en ledamot är förhindrad att delta eller att vidare delta i ett sammanträde ska en ersättare tjänstgöra i ledamotens ställe. Den ersättare ska kallas in som står i tur att tjänstgöra och som inte redan har kallats in. En ledamot som inställer sig under ett pågående sammanträde har rätt att tjänstgöra även om en ersättare trätt in i ledamotens ställe.
Ersättarna ska, om dessa inte valts proportionellt, tjänstgöra enligt den ordning som fullmäktige har bestämt. Om ingen ordning är bestämd, kallas ersättarna i den ordning de tagits upp i fullmäktiges protokoll från valet.
Ersättare som inte tjänstgör har rätt att delta i överläggningarna men har inte rätt att få sin mening antecknad till protokollet.
En ersättare som börjat tjänstgöra har företräde till tjänstgöring framför annan ersättare oberoende av turordningen, om denne tjänstgör inom sitt eget parti.

Jäv, avbruten tjänstgöring
§ 21

En ledamot eller en ersättare som avbrutit sin tjänstgöring på grund av jäv i ett ärende får tjänstgöra igen då ärendet handlagts.
Ledamot som en gång avbrutit tjänstgöringen under ett sammanträde på grund av annat hinder än jäv, får tjänstgöra igen endast om inplacerad tjänstgörande ersättare tillhör annat parti. Möjligheten att återinträda i tjänstgöring under pågående sammanträde gäller endast vid ett tillfälle per ledamot (jäv undantaget).

Yrkanden
§ 22

När styrelsen/nämnden förklarat överläggningen i ett ärende avslutad, går ordföranden igenom de yrkanden som har framställts under överläggningen och kontrollerar att de har uppfattats korrekt. Ordföranden befäster genomgången med ett klubbslag. Därefter får inte något yrkande ändras eller läggas till, om inte styrelsen/nämnden enhälligt beslutar att medge det.
Om ordföranden anser att det behövs ska den ledamot som har framställt ett yrkande avfatta det skriftligt.

Deltagande i beslut
§ 23

En ledamot som, där detta är möjligt, avser att avstå från att delta i ett beslut, ska anmäla detta till ordföranden innan beslut fattas.
En ledamot som inte har gjort en sådan anmälan anses ha deltagit i beslutet, om styrelsen/nämnden fattar det med acklamation.

Reservation
§ 24

Om en ledamot har reserverat sig mot ett beslut och ledamoten vill motivera reservationen ska ledamoten göra det skriftligt. Motiveringen ska lämnas till sekreteraren före den tidpunkt som har fastställts för justeringen av protokollet. Motsvarande gäller vid omedelbar justering.

Justering av protokoll
§ 25

Protokollet justeras av ordföranden och en ledamot.
Styrelsen/nämnden kan besluta att en paragraf i protokollet ska justeras omedelbart. Paragrafen ska redovisas skriftligt vid sammanträdet och justeras av ordföranden och en ledamot.

Kungörelser och tillkännagivanden av föreskrifter m.m.
§ 26

Styrelsen och nämnderna ansvarar för att beslut och föreskrifter inom det egna ansvarsområdet kungörs enligt gällande bestämmelser.
Nämnderna ska underrätta styrelsen om ändringen och dess innehåll så snart en uppdatering av den kommunala författningssamlingen bedöms nödvändig.

Delgivningsmottagare
§ 27

Delgivning med styrelsen/nämnden sker med ordföranden eller anställd som styrelsen/ nämnden beslutar.

Undertecknande av handlingar
§ 28

Skrivelser, avtal och andra handlingar från styrelsen/nämnden ska på styrelsens/nämndens vägnar undertecknas av ordföranden och kontrasigneras av den styrelsen/nämnden beslutat. Vid förfall för ordföranden inträder vice ord-föranden och vid förfall för denne den ledamot som styrelsen utser.
Styrelsen/nämnden får även uppdra åt förtroendevald eller tjänsteman att enligt av styrelsen/nämnden lämnade direktiv underteckna handlingar på styrelsens/nämndens vägnar. Beslut som fattas med stöd av delegation samt skrivelser, avtal och andra handlingar som upprättas med anledning därav undertecknas av den som fattat beslutet och, i förekommande fall, kontrasigneras av den som utses därtill.

Utskott
§ 29

Inom styrelsen ska finnas ett krisledningsutskott som ska fullgöra kommunstyrelsens uppgifter som krisledningsnämnd. Krisledningsutskottet består av tre ledamöter och sex ersättare. Krisledningsutskottets uppgifter, befogenheter och skyldigheter framgår av bilaga till kommunstyrelsens reglemente.
Kommunfullmäktige kan besluta om ytterligare utskott.
Styrelsen/nämnderna får därutöver inrätta ytterligare utskott.

Inom ett utskott väljer styrelsen/nämnden bland utskottets ledamöter en ordförande och en vice ordförande. Om ordföranden i utskottet på grund av sjukdom eller av annat skäl är förhindrad att fullgöra sitt uppdrag för längre tid får styrelsen/nämnden utse en annan ledamot i utskottet att som ersättare för ordföranden fullgöra dennes uppgifter. Avgår en ledamot eller en ersättare i utskottet, som inte utsetts vid proportionellt val, ska fyllnadsval snarast förrättas.
Utskottet sammanträder på dag och tid som varje utskott bestämmer. Sammanträden ska också hållas när ordföranden anser att det behövs eller när minst en tredjedel av ledamöterna begär det. Utskottet får handlägga ärenden bara när mer än hälften av ledamöterna är närvarande.
Nämnden får i övrigt besluta om instruktioner och regler för de utskott den inrättar.

Bilaga 5
- Motivering till förändringar (i bilaga 4)

§ 2

- Rättstavning av ord– se rödmarkerad text i bilaga fyra.

§ 3

- Ordval – Nämndens istället för ”Nämnds”.

- Sektor Välfärd föreslår att i samma paragraf, punkt 2, ta bort meningen: ”Nämnden ska kontinuerligt följa upp sin verksamhet”. Denna mening kan tas bort då det blir en upprepning av den inledande meningen i punkten.
  Förslagsvis kan man lägga till ordet ”kontinuerligt” i början av punkten samt ändra till ett kommatecken i slutet av punkten.

- Punkt tio, behöver denna vara med nu när det är lagstadgat?

- Punkt 13, skriv ”samt” istället för ”och” i slutet. Denna punkt behöver även förtydligas gällande innebörden och vem det rör.

Behandling av personuppgifter

§ 5

- Vad innebär detta i ärenden som rör tillståndsenheten?

Närvarorätt
§ 15
Ska det tydliggöras att även fackliga företrädare har rätt att delta i styrelsens/nämndernas sammanträden?

Ordföranden
§ 16

- Ändra till ett kommatecken efter punkt sex samt lägg till en punkt efter punkt nio.

- Gällande stycke två punkt tre, saknas det något efter ordet ”samt”, om inte föreslås att ordet tas bort och meningen avslutas med en punkt.

Presidium
§ 17
Sektor Välfärd föreslår att ändra från ”Viceordföranden” till ”Vice ordförandena”.

Förhinder
§ 19
Lägg till att det är partiernas egna ansvar att underrätta ersättare som ska tjänstgöra. Detta bör inte ansvaras av tjänstemän. Behöver det stå med något om ansvaret om att kalla in ersättare då Gävle kommuns samtliga nämnder kallar både ledamöter och ersättare till sina möten?

Ersättares tjänstgöring
§20
Ersätt ordet ”tjänst-göra” med ”tjänstgöra”.
Lägg till ”in” efter ”trätt”. Se rödmarkerad text.

Generella synpunkter
Var konsekventa i ordval gällande exempelvis ord som kommunfullmäktige eller fullmäktige, använd förslagsvis kommunfullmäktige. Detta gäller även andra ordval i texten, så som nämnd/styrelse exempelvis.

Fundera över användningen av vissa begrepp och hur dessa begrepp förhåller sig till varandra, t.ex.:

- Förvaltningsorganisationen (gemensamma reglementet s. 1)
- Förvaltning (gemensamma reglementet s. 1)
- Nämndernas verksamhet (gemensamma reglementet s. 1)

Gällande § 7 E-petitioner, angående stycket ”styrelsen/nämnden ska två gånger per år redovisa…”. Innebär detta samtliga e-petitioner eller enbart de som inte har behandlats inom ett år?

Riktlinjer för e-petitioner bör ses över och förtydligas, versionen som finns tillgänglig på gavle.se är ofullständig.

Gällande § 26, första meningen: ”Styrelsen och nämnderna ansvarar för att beslut och föreskrifter inom det egna ansvarsområdet kungörs enligt gällande bestämmelser”. Vad innebär detta och kan det förtydligas?

Sektor Välfärd föreslår att gemensamt för alla reglementen i Gävle kommun bör vara att samtliga punkter skall avslutas med kommatecken, utom den näst sista som avslutas med kommatecken och ordet samt. Sista punkten skall avslutas med en punkt. Detta för att det blir tydligt samt att det bör vara enhetligt och lätt att känna igen i oavsett reglemente.

Sektor Välfärd ser även att det vore önskvärt att genomföra en djupare översyn av de nämndspecifika reglementena, där det ges möjlighet att se över ansvarsfördelningen mellan nämnderna samt reglementenas utformning och disposition.

Remissmissiv

Ärende Dnr 19KS455
Dok/Handl id 19KS455-1
2019-12-06

Anders Selander
Telefon 026-17 98 30
anders.selander@gavle.se

Till Samtliga nämnder i Gävle kommun

Ärende Översyn av reglementen för kommunstyrelsen och övriga nämnder

Vårt dnr 19KS455

Begäran om yttrande i rubricerat ärende.

Handlingar
- Remissmissiv
- Promemoria till remissmissivet
- Gemensamt reglemente för kommunstyrelse och nämnder
- Reglemente för Kommunstyrelsen
- Reglemente för Kultur- och fritidsnämnden
- Reglemente för Näringslivs- och arbetsmarknadsnämnden
- Reglemente för Omvårdnadsnämnden
- Reglemente för Socialnämnden
- Reglemente för Utbildningsnämnden
- Reglemente för Valnämnden
- Reglemente för Överförmyndarnämnden
- Reglemente för Jävsnämnden
- Reglemente för Samhällsbyggnadsnämnden

Svarsdatum 2020-03-31

Allmänna upplysningar

Kommunstyrelsen önskar yttrande gällande översyn över de reglementen som antogs i anledning av den nya förvaltningsorganisationen som trädde i kraft den 1 januari 2019.

Idag har varje nämnd två reglementen att förhålla sig till. Ett av reglementena är kommunövergripande och gäller för samtliga nämnder i kommunen. Utöver detta gemensamma reglemente har varje nämnd ett eget reglemente som beskriver nämndens verksamhetsområde och uppgifter, delegation från kommunfullmäktige, organisation inom verksamhetsområdet och anställande myndighet.

Remissvarets innehåll

Protokollsutdrag samt bilaga med förslag till nytt reglemente samt bilaga med beskrivning och motivering på förtydliganden och förändringar.

Ytterligare hjälpbeskrivningar finns i bifogat PM.

Anders Selander
Kommunsekreterare

Filip Henriksen
Jurist/Utredare

Gävle KOMMUN

PM

Dnr 19KS455-2
2019-12-03

Filip Henriksen
Telefon 026-17 84 50
filip.henriksen@gavle.se

Promemoria till remissmissivet

Kommunstyrelsen har fått indikationer att det finns ett behov av att se över de av fullmäktige antagna reglementena. Syftet med översynen är att ta reda på vad som kan förtydligas och vad som behöver förändras. Eftersom verksamheterna sitter inne med den djupaste kompetensen så är det viktigt att de bidrar med vad som kan förtydligas och vad som behöver förändras. Gemensamt har vi möjlighet att undvika suboptimering.

Alla förslag kommer att beaktas men syftet med den här översynen innebär inte en politisk organisationsöversyn där ansvar flyttas från en nämnd till en annan.

För att underlätta arbetet behöver nämnden lämna så tydliga uppgifter som möjligt. Därför ska bilagor lämnas.

- Den ena bilagan ska innehålla nämndens förslag till hur reglementet ska se ut. Ändringarna ska markeras.
- Den andra bilagan ska innehålla en beskrivning och motivering till de förslag på de förändringar och förtydliganden som nämnden anser krävs förändra. Samtliga konkreta förslag på förändringar i nämndens eget reglemente, eller det gemensamma reglementet, ska följas med en tydlig motivering. Det förtydligas i den här bilagan.

Efter beslut skall protokollsutdrag samt handling skickas till kommunstyrelsens diarium. Har nämnden inga förslag till förändringar ska även det anmälas till kommunstyrelsens diarium. Handlingarna ska senast skickas den 31 mars 2020.

Vi står till er tjänst om det finns några oklarheter eller andra funderingar gällande detta.

Filip Henriksen
Jurist/Utredare

Anders Selander
Kommunsekreterare

Reglemente för Omvårdnadsnämnden

Utöver det som föreskrivs i ”Gemensamt reglemente för kommunstyrelse och nämnder i Gävle kommun”, kommunallagen och annan författning gäller bestämmelserna i detta reglemente.

1 § Nämndens verksamhetsområden och uppgifter

Nämnden svarar för

1. kommunens uppgifter enligt socialtjänstlagen (2001:453) som avser sådana omsorger och service som har som mål att kompensera för bortfall av fysiska och psykiska funktioner samt anknytande planering och uppsökande verksamhet, utom såvitt gäller särskilt boende enligt SoL 7 kap 1 §, punkt 2 och 3 i form av gruppboende/serviceboende för personer med funktionsnedsättning/socialpsykiatri samt hemtjänst som utförs av boendestöd samt personligt stöd samt anknytande planering
2. stöd till anhöriga till långvarigt sjuka och övrig inom omvårdnadsnämndens målgrupp
3. ledning av och ansvar som vårdgivare för den kommunala hälso- och sjukvården i enlighet med hälso- och sjukvårdslagen (2017:30),
4. föreningsstöd till ideella föreningar som vänder sig till omvårdnadsnämndens målgrupp
5. att inom nämndens verksamhetsområde, avge yttranden eller upplysningar enligt särskild lagstiftning om dessa enligt författningen skall avges av socialnämnd eller den nämnd som enligt fullmäktiges beslut fullgör uppgifter inom socialtjänsten eller eljest faller inom nämndens verksamhetsområde.

2 § Delegering från kommunfullmäktige

Nämnden får även besluta

1. i sådana mål och ärenden, där det ankommer på nämnden att föra kommunens talan och på kommunens vägnar träffa överenskommelser om betalning av fordran, anta ackord, ingå förlikning och sluta annat avtal och, med den begränsning som i varje särskilt fall kan vara föreskriven i lag eller fastställd av kommunfullmäktige, besluta om avskrivning av kommunens fordran.
2. att med bibehållet ansvar för verksamheten, träffa överenskommelse med annan om utförande av uppgifter som ankommer på nämnden.

3 § Organisation inom verksamhetsområdet och anställande myndighet

Nämnden ansvarar för att dess verksamhetsuppdrag är tydligt och ändamålsenlig organiserat så att de förtroendevalda kan ta nödvändigt ansvar med hänsyn till av fullmäktige fastställda mål och ramar samt övriga styrdokument, lagar och andra författningar för verksamheten.

Kommunstyrelsen har utöver sina verksamhetsområden även arbetsgivaransvar och är anställande myndighet för hela förvaltningsorganisationen, till skillnad mot övriga nämnder som har ansvar för sitt verksamhetsområde. Det innebär att kommunstyrelsen är ansvarig för arbetsgivarpolitiken och är ansvarig arbetsgivare gentemot kommunens anställda medarbetare.

Kommunstyrelsen är den som anställer förvaltningschef, tillika Kommundirektör. Kommunstyrelsens arbetsgivaransvar och roll som anställande myndighet omfattar även revisionskontoret, samtidigt som deras uppdrag ges av fullmäktige.

Kommunen har en förvaltning. Styrelsen ansvarar för förvaltningens organisation och sektorsindelning. Ansvar för tillsättande av personella resurser för nämndernas verksamhet och organiseringen av dessa delegeras från kommunstyrelsen via kommundirektör och sektorschefer

Gemensamt reglemente för kommunstyrelse och nämnder i Gävle kommun

Detta reglemente innehåller bestämmelser som är gemensamma för kommunstyrelsen och samtliga nämnder i Gävle kommun. För kommunstyrelsen och varje nämnd finns därutöver ett särskilt reglemente.

Uppdrag och verksamhet

§ 1

Styrelsen/nämnden ska inom respektive verksamhetsområde följa vad som anges i lag eller annan författning, samt bestämmelserna i detta reglemente. Samtliga nämnder ska säkerställa att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt. Nämnderna har tillika ansvar för att dess uppdrag och verksamhet är tydligt och genomförs på ett ändamålsenligt sätt med hänsyn till fullmäktiges mål och styrning, samt lagar och andra författningar för verksamheten.

Arbetsgivaransvar, anställande myndighet och organisation av förvaltningen

§ 2

Kommunstyrelsen har utöver sina verksamhetsområden även arbetsgivaransvar och är anställande myndighet för hela förvaltningsorganisationen, till skillnad mot övriga nämnder som har ansvar för sitt verksamhetsområde. Det innebär att kommunstyrelsen är ansvarig för arbetsgivarpolitiken och är ansvarig arbetsgivare gentemot kommunens anställda medarbetare. Kommunstyrelsen är anställningsmyndighet för all kommunal personal med undantag för anställda vid revisionskontoret vilka har kommunrevisionen som anställningsmyndighet.

Kommunen har en förvaltning. Kommunstyrelsen är den som anställer förvaltningschef, tillika Kommundirektör

Styrelsen ansvarar för förvaltningens organisation och sektorsindelning. Ansvar för tillsättande av personella resurser för nämndernas verksamhet och organiseringen av dessa delegeras från kommunstyrelsen via kommundirektör och sektors chefer.

Nämnds ansvar och samverkan mellan nämnderna

§ 3

I reglementet för respektive nämnd anges nämndens ansvarsområden och övriga specifika uppgifter. Nedan beskrivs ansvar för samtliga nämnder inom deras ansvarsområden.

1. se till att verksamheten sköts på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande och effektivt sätt,

2. följa upp, utvärdera och säkra verksamhetens kvalitet,

   Nämnden ska kontinuerligt följa upp sin verksamhet.
   Styrelsen/nämnden ska tre gånger per år redovisa till fullmäktige hur de har fullgjort de uppdrag som fullmäktige har lämnat till dem i reglemente och kommunplan
   Nämnden ska vid redovisningen även redogöra för hur uppdrag som delegerats till den fullgjorts. Redovisning ska ske enligt riktlinjer som fastställs av fullmäktige. Redovisningen lämnas till styrelsen som samordnar de olika nämndernas redovisningar.
   Nämnden ska också fullgöra rapporteringsskyldighet som ålagts dem enligt speciallag.

3. svara för långsiktig planering och strategisk utveckling av verksamheten,

4. se till att räkenskaperna är rättvisande, att den interna kontrollen är tillräcklig samt att budgeten inte överskrids,

5. inom av kommunstyrelsen bestämd tid och riktlinjer, utarbeta förslag till budget som ska fastställas av kommunfullmäktige,

6. inom av kommunstyrelsen bestämd tid och riktlinjer, avge delårsrapport, årsredovisning och verksamhetsberättelse,

7. i samverkan med berörda nämnder, svara för övriga beredningss- och planeringsuppgifter åt kommunfullmäktige,

8. med uppmärksamhet följa den allmänna utvecklingen och verka för att, i de förslag till mål och ramar som utarbetas, en god miljö och goda levnadsbetingelser främjas i kommunen,

9. i sitt arbete beakta jämställdhets-, miljö-, integrations-, mångfalds- och folkhälsofrågor samt frågor som rör personer med funktionsnedsättning,

10. verka utifrån FN:s konvention om barnets rättigheter,

11. till kommunstyrelsen yttra sig över förslag, framställningar, motioner och annat liknande samt fullgöra de övriga uppgifter som kommunfullmäktige delegerar till nämnden och, vid behov, samråda med berörda nämnder,

12. svara för de informations- och kommunikationstekniska system nämnden använder som inte är kommungemensamma,

13. svara för förenkling av regelbestånd, och

14. svara för information till allmänheten.

Information och samråd

§ 4

Styrelsen, nämnderna och kommunalråd ska i möjligaste mån från nämnd erhålla den information och det underlag de behöver i sin verksamhet. Rätten till information och underlag omfattar inte uppgift för vilken sekretess råder.

Nämnderna/styrelsen ska samråda när deras verksamhet och ärenden berör styrelsens eller annan nämnds verksamhet.

Samråd bör även ske med föreningar och organisationer när dessa är särskilt berörda. Styrelsen/nämnden beslutar om formerna för samrådet.

Behandling av personuppgifter

§ 5
Nämnden är personuppgiftsansvarig för de register och andra behandlingar av personuppgifter som sker i nämndens verksamhet. Om nämnden behandlar personuppgifter i ett för flera nämnder gemensamt system är nämnden gemensamt personuppgiftsansvarig tillsammans med de andra nämnderna. Hanteringen ska då regleras av en överenskommelse. Om en nämnd behandlar personuppgifter på en annan nämnds uppdrag utgör nämnden personuppgiftsbiträde. Den personuppgiftsansvariga nämnden ska utfärda instruktioner för personuppgiftsbehandlingen. Av instruktionen ska föremålet för behandlingen, behandlingens varaktighet, art och ändamål, typen av personuppgifter och kategorier av registrerade framgå. När nämnden utgör personuppgiftsbiträde ska hanteringen ske i enlighet med uppställda krav i artikel 28.3 a-h i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016.

Självförvaltningsorgan

§ 6

Styrelsen/nämnden får uppdra åt ett självförvaltningsorgan att helt eller delvis sköta driften av en viss anläggning eller en viss institution. Nämnden får uppdra åt självförvaltningsorganet att besluta på nämndens vägnar i ett visst ärende eller en viss grupp av ärenden, dock inte i ärenden som rör myndighetsutövning mot enskild eller som i övrigt avses i 6 kap. 38 § kommunallagen.
Nämnden ska i en arbetsordning fastställa självförvaltningsorganets uppgifter, sammansättning, arbetsformer och mandattid.

E-petitioner

§ 7

Ärenden som lämnats över till styrelsen/nämnden i form av e-petitioner ska om möjligt beredas så att nämnden kan fatta beslut inom ett år från att förslaget lämnats för beredning till nämnden.

Styrelsen/nämnden ska fortlöpande informera fullmäktige om de beslut som fattats med anledning av en e-petition.

Styrelsen/nämnden ska två gånger per år redovisa de förslag som ännu inte avgjorts. Fullmäktige ska informeras om anledning till att ärendena inte har avgjorts och när beslut kan förväntas fattas.

När beslut ska fattas med anledning av förslaget bör förslagsställaren underrättas om vid vilket sammanträde förslaget kommer att behandlas.

Styrelsen/nämnden får ge förslagsställaren möjlighet att presentera sitt förslag för styrelsen/nämnden innan beslut fattas med anledning av förslaget. Styrelsen/nämnden får även låta den som lämnat in en e-petition delta i överläggningarna. Förslagsställaren har inte rätt att få sin mening antecknad till protokollet eller att framställa yrkanden.

Bestämmelser om e-petitioner finns även i Riktlinjer för e-petitioner.

Arkiv

§ 8

För vården av arkiv gäller bestämmelserna i arkivlagen (1990:782), arkivförordningen (1991:446) och *”Riktlinjer för hantering av arkiv i Gävle kommun”*.

Mandattid

§ 9

Ledamöter och ersättare i kommunstyrelsen väljs för fyra år, räknat från och med den 1 januari året efter det år då val av kommunfullmäktige ägt rum. Detsamma gäller för ledamöter och ersättare i överförmyndarnämnden.

Ledamöter och ersättare i övriga nämnder väljs för en period om 1 – 4 år beroende på hur respektive nominerande parti beslutar. Tiden för första perioden om valet avser kortare tid än 4 år räknas från och med den 1 januari året efter det år då val av kommunfullmäktige ägt rum.

Sammansättning

§ 10

Kommunen har följande nämnder:

Nämnd	ledamöter	ersättare
Jävsnämnden	5	5
Kommunstyrelse	13	13
Kultur- och fritidsnämnden	13	9
Arbetsmarknads- och funktionsrättsnämnd	13	9
Omvårdnadsnämnden	13	9
Samhällsbyggnadsnämnden	13	9
Socialnämnden	13	9
Utbildningsnämnden	13	9
Valnämnden	7	5
Överförmyndarnämnden	3	3

ARBETSFORMER

Tidpunkt för sammanträden

§ 11

Styrelsen/nämnden sammanträder på dag och tid som styrelsen/nämnden bestämmer.
Sammanträde ska hållas också om minst en tredjedel av nämndens ledamöter begär det eller om ordföranden anser att det behövs. En begäran om extra sammanträde ska göras skriftligen hos ordföranden och innehålla uppgift om det eller de ärenden som önskas behandlas på det extra sammanträdet.

Ordföranden ska, om möjligt, samråda med vice ordförandena om tiden för extra sammanträde.

Om det föreligger särskilda skäl får ordföranden ställa in ett sammanträde eller ändra dagen eller tiden för sammanträdet. Om möjligt ska samråd ske med vice ordförandena.
Om ordföranden beslutar att ett sammanträde ska ställas in eller att dagen eller tiden för ett sammanträde ska ändras, ska ordföranden se till att varje ledamot och ersättare snarast underrättas om beslutet.

Kallelse

§ 12

Ordföranden ansvarar för att kallelse utfärdas till sammanträdena. När varken ordföranden eller en vice ordförande kan kalla till sammanträde ska den som varit ledamot i nämnden längst tid göra detta (ålderspresidenten). Om flera ledamöter har lika lång tjänstgöringstid ska den till åldern äldste ledamoten vara ålderspresident.

Kallelsen ska vara skriftlig och innehålla uppgift om tid och plats för sammanträdet. Kallelsen ska tillställas varje ledamot och ersättare senast 5 dagar före sammanträdesdagen. Kallelse ska tillgängliggöras digitalt till varje ledamot och ersättare. I undantagsfall får kallelse ske på annat sätt.

Kallelsen bör åtföljas av föredragningslista. Ordföranden bestämmer i vilken utsträckning handlingar som tillhör ett ärende på föredragningslistan ska bifogas kallelsen. Ordföranden ska i kallelsen ange om utelämnande av handlingar har skett.

Offentliga sammanträden

§ 13

Nämnd men inte styrelsen får besluta om offentliga sammanträden. Offentliga sammanträden får inte hållas i ärenden som avser myndighetsutövning eller i vilka det förekommer uppgifter som omfattas av sekretess enligt offentlighets- och sekretesslagen.

Sammanträde på distans

§ 14

Styrelsen/nämnden får, om särskilda skäl föreligger, sammanträda med ledamöter och ersättare närvarande på distans. Sådant sammanträde får endast äga rum om ljud- och bildöverföring sker i realtid och på ett sådant sätt att samtliga deltagare kan se och höra varandra på lika villkor. Lokalen ska vara så beskaffad att inte obehöriga kan ta del av sammanträdeshandlingar, bild eller ljud. Ordföranden avgör om närvaro får ske på distans. Styrelsen/nämnden får bestämma vad som närmare ska gälla om deltagande på distans i styrelsen/ nämnden.

Närvarorätt

§ 15

Kommunalråd, kommunalråd i opposition samt ordförande i övriga nämnder har rätt att närvara vid styrelsens/nämndernas sammanträden och delta i överläggningarna, dock ej i ärenden som rör myndighetsutövning mot enskild. Kommunfullmäktiges ordförande har rätt att närvara vid kommunstyrelsens och övriga nämnders sammanträden.

Nämnd får medge ledamot av styrelsen att delta. Nämnden får besluta att låta en förtroendevald enligt ovan få sin mening antecknad i protokollet.

Härutöver får styrelsen/nämnden medge förtroendevald som inte är ledamot eller ersättare i nämnden att närvara vid sammanträde med styrelsen/nämnden för att lämna upplysningar. Även anställd i kommunen och särskilt sakkunnig kan medges denna rätt. Om styrelsen/nämnden beslutar det, får den som kallats delta i överläggningarna.

Styrelsen/nämnden får härutöver bestämma att annan ska ha rätt att närvara vid nämndens sammanträden.

Ordföranden

§ 16

Ordföranden ska
1. leda styrelsens/nämndens arbete och sammanträden,
2. kalla till sammanträde i enlighet med lag och reglemente,
3. kalla ledamöter och ersättare,
4. inför sammanträdena se till att ärendena som ska behandlas i styrelsen/nämnden vid behov är beredda,
5. se till att färdigberedda ärenden snarast behandlas i styrelsen/nämnden,
6. bevaka att styrelsens/nämndens beslut verkställs.
7. uppmärksamt följa frågor av betydelse för utvecklingen av styrelsens/nämndens verksamhet och ekonomi samt effektivitet och ta initiativ i dessa frågor,
8. främja samverkan med kommunens övriga nämnder och styrelse,
9. representera nämnden vid uppvaktningar hos myndigheter, i konferenser och i sammanträden om inte nämnden bestämt annat i särskilt fall

Härutöver ska styrelsens ordförande under styrelsen
1. ha uppsikt över kommunens hela förvaltning,
2. med uppmärksamhet följa frågor av betydelse för kommunens utveckling och ekonomiska intres-sen samt effektiviteten i verksamheten och ta initiativ i dessa frågor,
3. främja samverkan mellan styrelsen, kommunens övriga nämnder och fullmäktige samt

Presidium

§ 17

Styrelsens/nämndernas presidium ska bestå av ordförande, förste vice ordförande och andre vice ordförande. Den andre vice ordföranden ska representera oppositionen. Viceordförandena ska biträda ordföranden i uppgiften att planera och leda sammanträdet i den mån ordföranden anser att det behövs.

Ersättare för ordföranden och vice ordföranden

§ 18

Om varken ordföranden eller annan i presidiet kan delta i ett helt sammanträde eller en del av ett sammanträde, får nämnden utse en annan ledamot som ersättare för dessa. Tills valet förrättats, fullgörs ordförandens uppgifter av den som varit ledamot i styrelsen/nämnden längst tid. Om flera ledamöter har lika lång tjänstgöringstid fullgörs ordförandens uppgifter av den

till åldern äldste av dem. Motsvarande gäller om ordföranden eller annan i presidiet inte kan fullgöra sitt uppdrag under en längre tid. Ersättaren ska fullgöra samtliga ordförandens/övriga presidiets uppgifter.

Förhinder

§ 19

En ledamot som är förhindrad att delta i ett sammanträde eller i en del av ett sammanträde, ska snarast anmäla detta till styrelsens/nämndens sekreterare eller annan utsedd kontaktperson. Den ersättare som står i tur att tjänstgöra ska underrättas.

Ersättares tjänstgöring

§ 20

Om en ledamot är förhindrad att delta eller att vidare delta i ett sammanträde ska en ersättare tjänst-göra i ledamotens ställe. Den ersättare ska kallas in som står i tur att tjänstgöra och som inte redan har kallats in. En ledamot som inställer sig under ett pågående sammanträde har rätt att tjänstgöra även om en ersättare trätt i ledamotens ställe.
Ersättarna ska, om dessa inte valts proportionellt, tjänstgöra enligt den ordning som fullmäktige har bestämt. Om ingen ordning är bestämd, kallas ersättarna i den ordning de tagits upp i fullmäktiges protokoll från valet.
Ersättare som inte tjänstgör har rätt att delta i överläggningarna men har inte rätt att få sin mening antecknad till protokollet.

En ersättare som börjat tjänstgöra har företräde till tjänstgöring framför annan ersättare oberoende av turordningen, om denne tjänstgör inom sitt eget parti.

Jäv, avbruten tjänstgöring

§ 21

En ledamot eller en ersättare som avbrutit sin tjänstgöring på grund av jäv i ett ärende får tjänstgöra igen då ärendet handlagts.
Ledamot som en gång avbrutit tjänstgöringen under ett sammanträde på grund av annat hinder än jäv, får tjänstgöra igen endast om inplacerad tjänstgörande ersättare tillhör annat parti. Möjligheten att återinträda i tjänstgöring under pågående sammanträde gäller endast vid ett tillfälle per ledamot (jäv undantaget).

Yrkanden

§ 22

När styrelsen/nämnden förklarat överläggningen i ett ärende avslutad, går ordföranden igenom de yrkanden som har framställts under överläggningen och kontrollerar att de har uppfattats korrekt. Ordföranden befäster genomgången med ett klubbslag. Därefter får inte något yrkande ändras eller läggas till, om inte styrelsen/nämnden enhälligt beslutar att medge det.
Om ordföranden anser att det behövs ska den ledamot som har framställt ett yrkande avfatta det skriftligt.

Deltagande i beslut

§ 23

En ledamot som, där detta är möjligt, avser att avstå från att delta i ett beslut, ska anmäla detta till ordföranden innan beslut fattas.
En ledamot som inte har gjort en sådan anmälan anses ha deltagit i beslutet, om styrelsen/nämnden fattar det med acklamation.

Reservation

§ 24

Om en ledamot har reserverat sig mot ett beslut och ledamoten vill motivera reservationen ska ledamoten göra det skriftligt. Motiveringen ska lämnas till sekreteraren före den tidpunkt som har fastställts för justeringen av protokollet. Motsvarande gäller vid omedelbar justering.

Justering av protokoll

§ 25

Protokollet justeras av ordföranden och en ledamot.
Styrelsen/nämnden kan besluta att en paragraf i protokollet ska justeras omedelbart. Paragrafen ska redovisas skriftligt vid sammanträdet och justeras av ordföranden och en ledamot.

Kungörelser och tillkännagivanden av föreskrifter m.m.

§ 26

Styrelsen och nämnderna ansvarar för att beslut och föreskrifter inom det egna ansvarsområdet kungörs enligt gällande bestämmelser.
Nämnderna ska underrätta styrelsen om ändringen och dess innehåll så snart en uppdatering av den kommunala författningssamlingen bedöms nödvändig.

Delgivningsmottagare

§ 27

Delgivning med styrelsen/nämnden sker med ordföranden eller anställd som styrelsen/ nämnden beslutar.

Undertecknande av handlingar

§ 28

Skrivelser, avtal och andra handlingar från styrelsen/nämnden ska på styrelsens/nämndens vägnar undertecknas av ordföranden och kontrasigneras av den styrelsen/nämnden beslutat. Vid förfall för ordföranden inträder vice ordföranden och vid förfall för denne den ledamot som styrelsen utser. Styrelsen/nämnden får även uppdra åt förtroendevald eller tjänsteman att enligt av styrelsen/nämnden lämnade direktiv underteckna handlingar på styrelsens/nämndens vägnar. Beslut som fattas med stöd av delegation samt skrivelser, avtal och andra handlingar som upprättas med anledning därav undertecknas av den som fattat beslutet och, i förekommande fall, kontrasigneras av den som utses därtill.

Utskott

§ 29

Inom styrelsen ska finnas ett krisledningsutskott som ska fullgöra kommunstyrelsens uppgifter som krisledningsnämnd. Krisledningsutskottet består av tre ledamöter och sex ersättare. Krisledningsutskottets uppgifter, befogenheter och skyldigheter framgår av bilaga till kommunstyrelsens reglemente.

Kommunfullmäktige kan besluta om ytterligare utskott.

Styrelsen/nämnderna får därutöver inrätta ytterligare utskott.

Inom ett utskott väljer styrelsen/nämnden bland utskottets ledamöter en ordförande och en vice ordförande. Om ordföranden i utskottet på grund av sjukdom eller av annat skäl är förhindrad att fullgöra sitt uppdrag för längre tid får styrelsen/nämnden utse en annan ledamot i utskottet att som ersättare för ordföranden fullgöra dennes uppgifter. Avgår en ledamot eller en ersättare i utskottet, som inte utsetts vid proportionellt val, ska fyllnadsval snarast förrättas.
Utskottet sammanträder på dag och tid som varje utskott bestämmer. Sammanträden ska också hållas när ordföranden anser att det behövs eller när minst en tredjedel av ledamöterna begär det. Utskottet får handlägga ärenden bara när mer än hälften av ledamöterna är närvarande.

Nämnden får i övrigt besluta om instruktioner och regler för de utskott den inrättar.

Beslutsärende: Remiss - Informationssäkerhetspolicy

9

19ON404

Gävle KOMMUN

Tjänsteskrivelse

Handläggare
Katarina Stistrup
katarina.stistrup@gavle.se

Omvårdnadsnämnden

Remissvar - Informationssäkerhetspolicy

Förslag till beslut

Att anta yttrandet som sitt eget.

Bakgrund

Ny lagstiftning har tillkommit som ställer högre krav på kommunen gällande informationssäkerhet. Nuvarande informationssäkerhetspolicy som beslutades av kommunfullmäktige 2017 är i behov av revidering med anledning av detta. Informationssäkerhet handlar om att upprätta rutiner för skydd av information utifrån fyra säkerhetsaspekter:

- Konfidentialitet: att informationstillgångar inte görs tillgängliga för obehörig.
- Riktighet: att informationstillgångar skyddas mot oönskad och obehörig förändring eller förstörelse.
- Tillgänglighet: att informationstillgångar är tillgängliga i förväntad utsträckning och inom önskad tid.
- Spårbarhet: att i efterhand kunna härleda specifika aktiviteter eller händelser rörande informationstillgångarna (vem, vad, när).

I förslaget på informationssäkerhetspolicyn framgår målformuleringar för informationssäkerhetsarbetet, strategier för att nå målen samt roller och ansvar.

Yttrande

Välfärd Gävle tycker att ansvaret för att bedöma och besluta om behov av särskilda rutiner/instruktioner som stöd för informationssäkerhetspolicyn bör ligga på sektorchef eller bolags VD istället för nämnd eller bolagsstyrelse. Motivet till detta är att den kan anses vara en uppgift som faller inom ramen för uppdraget samt att det kan vara svårt för en nämnd att göra dessa bedömningar. Välfärd Gävle har i övrigt inga synpunkter på förslaget för informationssäkerhetspolicy mer än att den är tydligt och välformulerad.

Magnus Höijer
Sektorchef
Välfärd Gävle

OMVÅRDNAD GÄVLE
Gävle Kommun
Ank. 2019 -12- 03
Dnr .....

Gävle KOMMUN

Remissmissiv

Marie Ledesma
Marie.ledesma@gavle.se

Remissmissiv

Till	Samtliga nämnder och bolag
Ärende	Informationssäkerhetspolicy
Vårt dnr nr	19KS494
Handlingar	Remissmissiv Informationssäkerhetspolicy
Svarsdatum	2020-03-31

Remiss

Ny lagstiftning har tillkommit som ställer högre krav på kommunerna gällande informationssäkerhet.
På övergripande nivå finns krav på informationssäkerhet i Lag om informationssäkerhet i samhällsviktiga och digitala tjänster (2018:174) och i Dataskyddsförordningen.

I föreskrifterna till Lag om informationssäkerhet i samhällsviktiga och digitala tjänster (2018: 1175) ställs krav på ett systematiskt och riskbaserat informationssäkerhetsarbete med stöd av standarderna SS-EN ISO/IEC 27001:2017 och SS-EN ISO/IEC 27002:2017. I föreskrifterna står bland annat att en leverantör av samhällsviktiga tjänster ska upprätta en informationssäkerhetspolicy där ledningens målsättning och inriktning för organisationens informationssäkerhetsarbete framgår.

Nuvarande informationssäkerhetspolicy som beslutades av kommunfullmäktige 2017 är i behov av revidering varvid en ny informationssäkerhetspolicy har tagits fram.

Kommunstyrelsen efterfrågar särskilt synpunkter på de delar i policyn som avser mål med informationssäkerhetsarbetet samt roller och ansvar.

Era synpunkter ska skickas till kommunstyrelsen@gavle.se senast den 31 mars 2020. Förutom synpunkter på remissen skall också för besvarade nämnder och bolag ett protokollsutdrag bifogas.

Frågor under remisstiden besvaras av Marie Ledesma, informationssäkerhetssamordnare, 026-17 96 72.

Gävle
KOMMUN

Policy för informationssäkerhet i Gävle kommunkoncern

Policyns syfte

Denna policy är ett övergripande dokument som anger Gävle kommunkoncerns viljeinriktning och övergripande mål för informationssäkerhetsarbetet i kommunkoncernens verksamhetsområden. Samtliga kommunkoncernens verksamheter omfattas av denna policy.

Policyn gäller samtliga informationstillgångar som hanteras av Gävle kommunkoncerns verksamheter oavsett om den är förmedlad muntligt, pappersbundet eller digitalt.

Samtliga förtroendevalda, anställda, konsulter och andra som är i kontakt med kommunens informationstillgångar omfattas av denna policy och dess tillhörande styrdokument.

Informationssäkerhetspolicyn med kompletterande riktlinjer, rutiner och instruktioner ger koncernens verksamheter stöd i informationssäkerhetsarbetet och förutsättningar att uppnå sina verksamhetsmål. Respektive nämnd och styrelse ska anlaysera behovet av och eventuellt ta fram, egna rutiner/instruktioner för underliggande veksamheter till stöd för denna policy.

Hantering av personuppgifter ska följa dataksyddsförordningen.

Hantering av arkiv och allmänna handlingar ska följa arkivlagen, tryckfrihetsförordningen och offentlighets- och sekretesslagen.

Hantering av information som omfattas av säkerhetsskydd ska följa Säkerhetspolisens föreskrifter om säkerhetsskydd.

Verksamheter som omfattas av NIS-direktivet, dvs har identifierats som leverantörer av samhällsviktiga tjänster, ska följa Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps (MSB) föreskrifter om informationssäkerhet för leverantörer av samhällsviktiga tjänster.

Om informationssäkerhet

Information finns och hanteras i alla kommunkoncernens verksamheter. Att information som kommunens nämnder och bolag hanterar (i interna och externa relationer) är tillgänglig för rätt person vid rätt tidpunkt samt att den är tillförlitlig är viktigt för att kommunens nämnder och bolag ska kunna utföra sina uppdrag och uppnå sina verksamhetsmål.

Bristande informationssäkerhet kan få konsekvenser i form av bristande skydd för den personliga integriteten eller störning i samhällsviktig verksamhet.

En god informationssäkerhet inom kommunens nämnder och bolag främjar verksamheternas funktionalitet, kvalitet och effektivitet, medborgares personliga integritet, kommunens förmåga att förebygga och hantera störningar och kriser, samt förtroenden hos medborgare, företag, myndigheter och organisationer för kommunkoncernens informationshantering och IT-system.

Informationssäkerhet handlar om att skapa och upprätthålla lämpliga rutiner och skydd av information utifrån fyra (säkerhets-) aspekter:

- **Konfidentialitet**: att informationstillgångar inte görs tillgängliga för obehörig.
- **Riktighet**: att informationstillgångar skyddas mot oönskad och obehörig förändring eller förstörelse.
- **Tillgänglighet**: att informationstillgångar är tillgängliga i förväntad utsträckning och inom önskad tid.
- **Spårbarhet**: att i efterhand kunna härleda specifika aktiviteter eller händelser rörande informationstillgångarna (vem, vad, när).

Information har olika grad av krav på sig gällande de fyra aspekterna. Arbetet med informationssäkerhet utgår framförallt från lagar, förordningar och föreskrifter men även nämnder och bolags egna krav och målsättningar är styrande.

Mål för informationssäkerhetsarbetet

Målet med informationssäkerhetsarbetet är att skydda kommunkoncernens information så att den alltid ska vara tillgänglig där den behövs, att det alltid ska gå att lita på att informationen inte är manipulerad eller förstörd, att informationen endast är tillgänglig för personer som är behöriga att få ta del av den och att det ska gå att följa hur och när informationen har hanterats och kommunicerats.

Gävle kommunkoncern ska uppnå och upprätthålla en informationssäkerhet som:

- innebär en säker och tillförlitlig informationshantering som är anpassad efter verksamhetens förutsättningar och behov,
- efterlever de krav som ställs på informationssäkerhet i lagar, förordningar, föreskrifter och avtal,
- utgår från etablerade standarder för informationssäkerhet (ISO/IEC 27001 och ISO/IEC 27002), ledningssystem för informationssäkerhet (LIS).
- skyddar informationstillgångar i nivå med dess värde och utifrån de negativa konsekvenser som otillräcklig informationssäkerhet kan medföra,
- styr åtkomst till information och informationsbehandlande resurser utifrån informationens känslighet och i den utsträckning som är lämplig för varje individs arbetsuppgifter.
- Löpande ses över och utvecklas (då omvärld och hot är under ständig förändring).

Strategier för att nå målen

För att uppnå målen med informationssäkerhet ska Gävle kommunkoncern sträva efter att:

- Alla informationstillgångar klassificeras, detta ska ligga till grund för införandet av rätt/adekvat skydd dvs säkerhetsåtgärder.
- Leva upp till de krav som de internationella informationssäkerhetsstandarderna SS-ISO/IEC 27001 och 27002 ställer på verksamheters informationssäkerhet.
- Upprätta, underhålla och testa planer mot avbrott i informationsflödet (kontinuitetsplanering).
- Alla incidenter för informationssäkerhet och personuppgifter rapporteras och följs upp.
- Alla som omfattas av denna policy har tillräcklig förståelse för och kunskap om informationssäkerhet och dataskydd för att kunna genomföra sina arbetsuppgifter på ett säkert sätt.
- Tillämpningen av policyn ska ske med stöd av riktlinjer för informationssäkerhet och underliggande rutiner och instruktioner.

Roller och ansvar

Informationssäkerhet är en integrerad del av det dagliga arbetet inom nämnder och bolags verksamheter. Alla och envar som hanterar information har därför ett ansvar att arbeta på ett säkert och ansvarsfullt sätt med informationstillgångar.

Kommunkoncernens informationssäkerhetssamordnare och övriga som arbetar specifikt med informationssäkerhet, IT-säkerhet, dataskydd eller andra relaterade frågor, fungerar som stöd till kommunkoncernens verksamheter att fullfölja informationssäkerhetsansvaret.

Kommunfullmäktige beslutar om informationssäkerhetspolicy för Gävle kommunkoncern. Nämnder och bolagsstyrelser ansvar för att informationssäkerheten upprätthålls inom respektive verksamhet.

Följande roller är centrala för det strategiska och operativa informationssäkerhetsarbetet i Gävle kommunkoncern.

- ***Kommunfullmäktige*** fastställer kommunkoncernens policy för informationssäkerhet.
- ***Kommunstyrelsen*** fastställer kommunkoncernes övergripande riktlinjer för informationssäkerhet.
- ***Nämnder och bolagsstyrelser*** ansvarar för:
  - informationssäkerheten inom sitt ansvarsområde.
  - att informationssäkerhetspolicyn med tillhörande riktlinjer efterlevs i verksamheten.
  - bedömer och beslutar om behov av särskilda rutiner/intstruktioner som stöd för denna policy.

- är personuppgiftsansvariga för hantering av personuppgifter i respektive verksamhet och formellt föremål för eventuell tillsyn.

- ***Samtliga chefer*** är ansvariga för att informationssäkerhetsarbetet bedrivs i linje med denna policy med tillhörande riktlinjer och rutiner/instruktioner inom sina respektive ansvarsområden.
- ***Dataskyddsombud***. Övervakar verksamheternas efterlevnad av dataskyddslagstiftningen samt ger råd och vägledning.
- ***Informationssäkerhetssamordnare*** ansvarar för övergripande samordning av informationssäkerhetsarbetet och övervakar att informationsskerhetspolicyn och tillhörande riktlinjer följs.
- ***Dataskyddssamordnare /mottagare informationssäkerhet*** Det ska finnas utesdda kontakpersoner av varje nämnd eller bolagsstyrelse, dessa ansvar för det löpande operativa arbetet med informationssäkerhet och dataskydd inom respektive verksamhet.
- ***Varje medarbetare och förtroendevald*** är ansvarig för att följa policy, riktlinjer och instruktioner för informationssäkerhet och dataskydd.
- ***Systemägare/objektägare*** har det övergripande ansvaret för respektive system och objekt och dess användning. System och objekt ska uppfylla informationssäkerhetskraven i förhållande till verksamhetens behov, legala krav och säkerhetskrav.
- ***Informationsägare*** har det yttersta ansvaret för informationen. Informationsägaren avgör vilken information som får hanteras, hur den hanteras och av vem. Ställer krav på säkerheten för informationen. Informationsägarskapet följer verksamhetsansvaret.
- ***IT- och utvecklingschef*** har det övergripande ansvaret för att uppfylla de krav som nämnder och bolag ställer på den tekniska IT-infrastrukturen.

Den som använder kommunens informationstillgångar eller i övrigt agerar på ett sätt som strider mot denna policy eller övriga styrdokument avseende informationssäkerhet kan bli föremål för arbetsrättsliga påföljder. Vid misstanke om brott görs polisanmälan.

Uppföljning och rapportering

Informationssäkerhetspolicyn och tillhörande riktlinje för informationssäkerhet ska granskas och revideras minst vart tredje år, eller om betydande förändringar i organisation eller omvärld sker. Detta för att säkerställa policyns och riktlinjens fortsatta lämplighet, riktighet och verkan.

Informationssäkerhetssamordnaren ska årligen rapportera läge och status gällande informationssäkerhet till respektive nämnd eller bolagsstyrelse (”ledningens genomgång”). Särskilda skäl, som exempelvis allvarliga incidenter, brister eller behov, kan motivera ytterligare rapporteringar.

Beslutsärende: Remiss - Betänkandet Samlade åtgärder för korrekta utbetalningar från välfärdssystemet (SOU 2019:59)

10

20ON22

Gävle KOMMUN

Tjänsteskrivelse

Handläggare
Ulf Häggberg
Tfn 026-17 87 56
ulf.haggberg@gavle.se

Arbetsmarknads- och funktionsrättsnämnd
Omvårdnadsnämnd
Socialnämnd

Remissvar – Betänkandet Samlade åtgärder för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen (SOU 2019:59), dnr Fi2019/04199/BATOT

Förslag till beslut

Att anta yttrandet som sitt eget.

Sammanfattning

Gävle kommun är en av remissinstanserna för rubricerad remiss. Kommunstyrelsen har begärt yttrande från Välfärd Gävles tre nämnder.

Regeringen tillsatte Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen i juni 2016. Delegationen lämnade rubricerat betänkande i december 2019. Betänkandet innehåller en beskrivning av genomförd kartläggning och aktuell lägesbild samt förslag till åtgärder. Föreslagna åtgärder fokuserar på utbetalande myndigheter: Arbetsförmedlingen, Centrala studiestödsnämnden, Försäkringskassan, Migrationsverket och Pensionsmyndigheten.

Betänkandet och dess innehåll är bra som helhet, med omfattande och kraftfulla förslag på beslut och åtgärder. Kombinationen mellan styrande regeringsbeslut och specifika uppdrag till berörda myndigheter ökar möjligheterna till effektfulla åtgärder. Det är mycket viktigt med informationsutbyte och strukturerat samarbete mellan de utbetalande myndigheterna och kommunerna; att detta upprätthålls och utvecklas.

Bakgrund

Delegationen mot felaktiga utbetalningar (FUT) lämnade sina förslag under år 2008 och detta har resulterat i ett flertal nya regler inom området. Trots regeringens åtgärder och myndigheternas insatser kvarstår problem med att välfärdssystemen riskerar att användas för andra ändamål än de är avsedda för. Främsta orsaken till felaktiga utbetalningar är fel i uppgifter från de sökande (felaktigheter i ansökan eller ej anmälda ändrade förhållanden).

Mot denna bakgrund beslutade regeringen att tillsätta Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen i juni 2016. Delegationen lämnade rubricerat betänkande i december 2019. Betänkandet innehåller en beskrivning av genomförd kartläggning och aktuell lägesbild samt förslag till åtgärder.

Föreslagna åtgärder fokuserar på utbetalande myndigheter: Arbetsförmedlingen, Centrala studiestödsnämnden, Försäkringskassan, Migrations-
verket och Pensionsmyndigheten.

Föreslagna åtgärdsområden är:

1. Samlad styrning och tydligare ansvar.
2. Ny organisation för en helhetssyn på felaktiga utbetalningar och överutnyttjande.
3. Modell för återkommande omfattningsstudier.
4. Bättre utnyttjande av potentialen i digitalisering och AI (artificiell intelligens).
5. Förhindra felaktiga utbetalningar och överutnyttjande.
6. Upptäcka och hantera felaktiga utbetalningar.

Kommunernas utbetalningar av ekonomiskt bistånd har ingått i omfattningsstudierna. Inga förslag lämnas dock rörande kommunernas utbetalningar då det inte varit möjligt att kartlägga hur styrningen inom kommunerna kan förändras för att stärka arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar. Man konstaterar samtidigt att behov av att se över styrningen kan finnas, samt att det finns ett behov av att öka samverkan mellan kommunerna rörande risker över kommungränserna.

Yttrande

Betänkandet och dess innehåll är bra som helhet, med omfattande och kraftfulla förslag på beslut och åtgärder. Uppdelningen på sex åtgärdsområden ger goda förutsättningar för åtgärder som ger verkan på olika organisatoriska nivåer och för olika verksamhets- och insatsområden. Kombinationen mellan styrande regeringsbeslut och specifika uppdrag till berörda myndigheter ökar sedan möjligheterna att åstadkomma effektfulla åtgärder.

Det är mycket viktigt med informationsutbyte och strukturerat samarbete mellan de utbetalande myndigheterna och kommunerna; att detta upprätthålls och utvecklas. Det finns bra grundförutsättningar för området idag för flera av

sektorns ansvars- och arbetsområden, med bland annat digital tjänst för ekonomiskt bistånd, SSBTEK, som ger direkt tillgång till aktuella utbetalningsuppgifter från alla utbetalande myndigheter vid handläggning av försörjningsstöd/ekonomiskt bistånd. Ett annat exempel är Migrationsverkets e-tjänst som ger goda underlag för återsökning av kostnader rörande ensamkommande barn.

Magnus Höijer
Sektorchef
Välfärd Gävle

- - -

Kommunstyrelsen har begärt yttrande från Välfärd Gävles tre nämnder. Besluten om remissvar är fattade vid berörda nämnders sammanträden 24, 25 och 26 mars 2020.

Ulf Häggberg, Utveckling och stöd, har varit ansvarig handläggare i ärendet. I den slutliga handläggningen har också följande personer deltagit: ekonomichef Anders Paulsen, Maria Matsson och Monica Lejdström vid ekonomienheten, utredare Hans Andersson samt enhetschef försörjningsstöd Arbete/Unga vuxna Lars Clerksén.

Från: Välfärd Gävle - Omvårdnad Gävle (e-post) <omvardnad@gavle.se>
Till: "Platina-ON (e-post)" <platina-on@gavle.se>
Ärende: VB: Remiss Betänkandet Samlade åtgärder för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen, dnr Fi2019/04199/BATOT.
Datum: 2020-01-31 11:47:39

Från: Kommunstyrelsen (e-post) <kommunstyrelsen@gavle.se>
Skickat: den 30 januari 2020 17:07
Till: Välfärd Gävle - Omvårdnad Gävle (e-post) <omvardnad@gavle.se>; Välfärd Gävle - Socialtjänst Gävle (e-post) <Socialtjanst@gavle.se>; Välfärd Gävle - Näringsliv & arbetsmarknad Gävle (e-post) <nag@gavle.se>
Ämne: Remiss Betänkandet Samlade åtgärder för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen, dnr Fi2019/04199/BATOT.

Till Välfärd Gävle för yttrande till Kommunstyrelsen, se bifogat missiv samt handlingar.

Med vänlig hälsning

Registrator
Styrning och stöd
Administrativa avdelningen, Kanslienheten

Gävle kommun
801 84 GÄVLE
Besöksadress: Drottninggatan 22
Telefon: 026-17 80 00

Denna mejlväxling kan innehålla personuppgifter som Gävle kommun behandlar enligt EU:s dataskyddsförordning. Läs mer på www.gavle.se/dataskydd.

Från: FI BA TOT <fi.ba.tot@regeringskansliet.se>
Skickat: den 27 januari 2020 12:51
Till: timra.kommun@timra.se <timra.kommun@timra.se>; gavle.kommun@gavle.se <gavle.kommun@gavle.se>; registrator@tlv.se <registrator@tlv.se>; regiongotland@gotland.se <regiongotland@gotland.se>; huvudkontoret@skatteverket.se <huvudkontoret@skatteverket.se>; sodertalje.kommun@sodertalje.se <sodertalje.kommun@sodertalje.se>;

kommunen@boden.se <kommunen@boden.se>;
stadsledningskontoret@stadshuset.goteborg.se
<stadsledningskontoret@stadshuset.goteborg.se>; kommunstyrelsen@stockholm.se
<kommunstyrelsen@stockholm.se>; registrator@esv.se <registrator@esv.se>;
kommunen@ystad.se <kommunen@ystad.se>; norrbotten@lansstyrelsen.se
<norrbotten@lansstyrelsen.se>; ks@storuman.se <ks@storuman.se>;
regionen@regionhalland.se <regionen@regionhalland.se>;
sakerhetspolisen@sakerhetspolisen.se <sakerhetspolisen@sakerhetspolisen.se>;
vastragotaland@lansstyrelsen.se <vastragotaland@lansstyrelsen.se>;
skane@lansstyrelsen.se <skane@lansstyrelsen.se>; kontakt@transportstyrelsen.se
<kontakt@transportstyrelsen.se>; regelradet@regelradet.se
<regelradet@regelradet.se>; info@lo.se <info@lo.se>; domstolsverket@dom.se
<domstolsverket@dom.se>; justitieombudsmannen@jo.se
<justitieombudsmannen@jo.se>; registrator@uu.se <registrator@uu.se>;
arbetsmiljoverket@av.se <arbetsmiljoverket@av.se>; orebro@lansstyrelsen.se
<orebro@lansstyrelsen.se>; info@insurancesweden.se
<info@insurancesweden.se>; registrator@statskontoret.se
<registrator@statskontoret.se>; registrator.vss@ivo.se <registrator.vss@ivo.se>;
kronofogdemyndigheten@kronofogden.se
<kronofogdemyndigheten@kronofogden.se>; hk@kriminalvarden.se
<hk@kriminalvarden.se>; info@pro.se <info@pro.se>; riksgalden@riksgalden.se
<riksgalden@riksgalden.se>; info@fastighetsagarna.se
<info@fastighetsagarna.se>; konkurrensverket@kkv.se
<konkurrensverket@kkv.se>; iaf@iaf.se <iaf@iaf.se>; registrator@csn.se
<registrator@csn.se>; registrator@inspsf.se <registrator@inspsf.se>;
registrator.kansli@polisen.se <registrator.kansli@polisen.se>;
registrator@aklagare.se <registrator@aklagare.se>;
huvudregistrator@ekobrottsmyndigheten.se
<huvudregistrator@ekobrottsmyndigheten.se>;
forvaltningsrattenilinkoping@dom.se <forvaltningsrattenilinkoping@dom.se>;
regionstockholm@sll.se <regionstockholm@sll.se>;
registrator@arbetsformedlingen.se <registrator@arbetsformedlingen.se>;
bolagsverket@bolagsverket.se <bolagsverket@bolagsverket.se>;
finansinspektionen@fi.se <finansinspektionen@fi.se>;
vastmanlands.tingsratt@dom.se <vastmanlands.tingsratt@dom.se>;
info@foretagarna.se <info@foretagarna.se>; registrator@pensionsmyndigheten.se
<registrator@pensionsmyndigheten.se>; registrator@lnu.se <registrator@lnu.se>;
datainspektionen@datainspektionen.se <datainspektionen@datainspektionen.se>;
socialstyrelsen@socialstyrelsen.se <socialstyrelsen@socialstyrelsen.se>;
registrator@skl.se <registrator@skl.se>; registrator@riksrevisionen.se
<registrator@riksrevisionen.se>; remisser <remisser@svensktnaringsliv.se>;
info@mfd.se <info@mfd.se>; registrator@bra.se <registrator@bra.se>;
info@sverigesallmannytta.se <info@sverigesallmannytta.se>;
info@vardforetagarna.se <info@vardforetagarna.se>; info@digg.se
<info@digg.se>; kansli@saco.se <kansli@saco.se>; huvudkontoret
<huvudkontoret@forsakringskassan.se>; info@tco.se <info@tco.se>;
region@regionkalmar.se <region@regionkalmar.se>; info@advokatsamfundet.se
<info@advokatsamfundet.se>; registrator@jk.se <registrator@jk.se>;

migrationsverket <migrationsverket@migrationsverket.se>; info@rbu.se <info@rbu.se>; info@funktionsratt.se <info@funktionsratt.se>; info@sverigesakassor.se <info@sverigesakassor.se>; info@swedishbankers.se <info@swedishbankers.se>; info@centrumforrattvisa.se <info@centrumforrattvisa.se>; info@score.su.se <info@score.su.se>; pia.vango@criminology.su.se <pia.vango@criminology.su.se>; registrator@ehalsomyndigheten.se <registrator@ehalsomyndigheten.se>; pitea@kaiding.se <pitea@kaiding.se>; ri@revisorsinspektionen.se <ri@revisorsinspektionen.se>; stefan.runfeldt@hyresgastforeningen.se <stefan.runfeldt@hyresgastforeningen.se>; kontakta@far.se <kontakta@far.se>; registrator@arbetsgivarverket.se <registrator@arbetsgivarverket.se>; regionen@regionvasterbotten.se <regionen@regionvasterbotten.se>; medborgarcenter@botkyrka.se <medborgarcenter@botkyrka.se>
Ämne: Remiss Betänkandet Samlade åtgärder för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen, dnr Fi2019/04199/BATOT. Svar senast den 27 april 2020.

Ni ombeds lämna synpunkter på betänkandet Samlade åtgärder för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen.

Remissvaren ska ha kommit in till Finansdepartementet senast den 27 april 2020. Svaren bör lämnas i Wordformat och som PDF per e-post till fi.remissvar@regeringskansliet.se med kopia till fi.ba.tot@regeringskansliet.se. Ange diarienummer Fi2019/04199/BATOT och remissinstansens namn i ämnesraden på e-postmeddelandet.

Remissvaren kommer att publiceras på regeringens webbplats.

I remissen ligger att regeringen vill ha synpunkter på förslagen eller materialet i betänkandet.

Myndigheter under regeringen är skyldiga att svara på remissen. En myndighet avgör dock på eget ansvar om den har några synpunkter att redovisa i ett svar. Om myndigheten inte har några synpunkter, räcker det att svaret ger besked om detta.

För **andra remissinstanser** innebär remissen en inbjudan att lämna synpunkter.

Remissinstanserna kan utan kostnad få ytterligare högst ett exemplar av betänkandet. Exemplaren beställs hos Norstedts Juridik, kundservice, 106 47 Stockholm. Telefon 08-598 191 90, e-post kundservice@nj.se. Ange vid beställning att exemplaren är avsedda för remissändamål.

Råd om hur remissyttranden utformas finns i Statsrådsberedningens promemoria Svara på remiss – hur och varför (SB PM 2003:2, reviderad 2009-05-02). Den kan laddas ner från Regeringskansliets webbplats www.regeringen.se.

Länk till SOU 2019:59 på regeringens sida.

Magnus Bengtson

Expeditions- och rättschef

Vänliga hälsningar
Aleksandra Lubarda Pavlovic
Enhetsassistent
Finansdepartementet
Budgetavdelningen
10333 Stockholm
Tfn 08-405 43 09
Mobil 073-232 65 20
aleksandra.lubarda.pavlovic@regeringskansliet.se
www.regeringen.se

Missiv

Ärende Dnr 20KS62
Dok/Handl id 20KS62-4
2020-01-30

Erika Greis
kommunstyrelsen@gavle.se

Till Välfärd Gävle
- Omvårdnadsnämnden
- Socialnämnden
- Arbetsmarknads- och funktionsrättsnämnden

Ärende Remiss - Betänkandet Samlade åtgärder för korrekta utbetalningar från välfärdssystemet (SOU 2019:59)

Vårt dnr **20KS62**

Begäran om yttrande i rubricerat ärende.

Handlingar E-postmeddelande, remiss och betänkande

Svarsdatum Yttrandet ska skickas in senast den **25 mars 2020** till Kommunstyrelsens diarium kommunstyrelsen@gavle.se för redovisning i KS ordförandeberedning 31/3, KS Informationsmöte 6/4 och Kommunstyrelsen 14/4.

Sista svarsdatum till Finansdepartementet är den **27 april 2020**.

Upplysningar

Kontakta undertecknad om undantag krävs i något avseende.

Erika Greis
Registrator
Administrativa avdelningen

Regeringskansliet

Remiss

2020-01-27
Fi2019/04199/BATOT

Finansdepartementet
Budgetavdelningen, Totaleriet

Karl Gutberg
08-405 59 71

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

Remissinstanser

Arbetsförmedlingen

Arbetsgivarverket

Arbetslöshetskassornas samorganisation

Arbetsmiljöverket

Bodens kommun

Bolagsverket

Botkyrka kommun

Brottsförebyggande rådet

Centrala studiestödsnämnden

Centrum för rättvisa

Datainspektionen

Domstolsverket

E-hälsomyndigheten

Ekobrottsmyndigheten

Ekonomistyrningsverket

Fastighetsägarna Sverige

Finansinspektionen

Funktionsrätt Sverige

Föreningen Auktoriserade Revisorer (FAR)

Företagarna

Försäkringskassan

Telefonväxel: 08-405 10 00
Webb: www.regeringen.se

Postadress: 103 33 Stockholm
Besöksadress: Jakobsgatan 24
E-post: fi.registrator@regeringskansliet.se

Förvaltningsrätten i Linköping

Gotlands kommun

Gävle kommun

Göteborgs kommun

Hyresgästföreningen

Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen

Inspektionen för socialförsäkringen

Inspektionen för vård och omsorg

Justitiekanslern

Konkurrensverket

Kriminalvården

Kronofogdemyndigheten

Landsorganisationen i Sverige (LO)

Linnéuniversitetet

Länsstyrelsen i Norrbotten län

Länsstyrelsen i Skåne län

Länsstyrelsen i Västra Götalands län

Länsstyrelsen i Örebro län

Migrationsverket

Myndigheten för delaktighet

Myndigheten för digital förvaltning

Pensionsmyndigheten

Pensionärernas riksorganisation (PRO)

Polismyndigheten

Regelrådet

Region Halland

Region Kalmar

Region Stockholm

Region Västerbotten

Rekonstruktörs- och konkursförvaltarkollegiet

Revisorsinspektionen

Riksdagens ombudsmän

Riksförbundet för Rörelsehindrade Barn och Ungdomar
Riksgäldskontoret
Riksrevisionen
Skatteverket
Socialstyrelsen
Statskontoret
Stockholms centrum för forskning om offentlig sektor
Stockholms kommun
Stockholms universitet (Kriminologiska institutionen)
Storuman kommun
Svensk Försäkring
Svenska Bankföreningen
Svenskt Näringsliv
Sveriges advokatsamfund
Sveriges Akademikers Centralorganisation (SACO)
Sveriges allmännyttiga bostadsföretag (SABO)
Sveriges Kommuner och Regioner
Säkerhetspolisen
Södertälje kommun
Tandvårds- och läkemedelförmånsverket
Timrå kommun
Tjänstemännens centralorganisation (TCO)
Transportstyrelsen
Uppsala universitet (Juridiska institutionen)
Vårdföretagarna Almega
Västmanlands tingsrätt
Ystads kommun
Åklagarmyndigheten

Remissvaren ska ha kommit in till Finansdepartementet **senast den 27 april 2020.** Svaren bör lämnas i Wordformat och som pdf per e-post till fi.remissvar@regeringskansliet.se med kopia till

fi.ba.tot@regeringskansliet.se. Ange diarienummer Fi2019/04199/BATOT och remissinstansens namn i ämnesraden på e-postmeddelandet.

Remissvaren kommer att publiceras på regeringens webbplats.

I remissen ligger att regeringen vill ha synpunkter på förslagen eller materialet i betänkandet.

Myndigheter under regeringen är skyldiga att svara på remissen. En myndighet avgör dock på eget ansvar om den har några synpunkter att redovisa i ett svar. Om myndigheten inte har några synpunkter, räcker det att svaret ger besked om detta.

För **andra remissinstanser** innebär remissen en inbjudan att lämna synpunkter.

Remissinstanserna kan utan kostnad få ytterligare högst ett exemplar av betänkandet. Exemplaren beställs hos Norstedts Juridik, kundservice, 106 47 Stockholm. Telefon 08-598 191 90, e-post kundservice@nj.se. Ange vid beställning att exemplaren är avsedda för remissändamål.

Råd om hur remissyttranden utformas finns i Statsrådsberedningens promemoria Svara på remiss – hur och varför (SB PM 2003:2, reviderad 2009-05-02). Den kan laddas ner från Regeringskansliets webbplats www.regeringen.se.

Magnus Bengtson
Expeditions- och rättschef

Kopia till

Norstedts Juridik, kundservice, 106 47 Stockholm

Samlade åtgärder för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen



Betänkande

DELEGATIONEN FÖR
KORREKTA UTBETALNINGAR
FRÅN VÄLFÄRDSSYSTEMEN

STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2019:59

Samlade åtgärder för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen

Betänkande av Delegationen
för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen

Stockholm 2019



STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR

SOU 2019:59

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

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Norstedts Juridik AB
på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.
Svara på remiss – hur och varför
Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).
En kort handledning för dem som ska svara på remiss.
Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på regeringen.se/remisser

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

ISBN 978-91-38-24997-0
ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Finansdepartementet

Regeringen beslutade den 30 juni 2016 att tillkalla en delegation med uppdrag att motverka överutnyttjande av och felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen och andra närliggande skattefinansierade eller skattesubventionerade system. Delegationen ska genom sitt arbete bidra till att de resurser som fördelas genom dessa system endast kommer dem till del som resurserna är avsedda för. Delegationen ska utgöra ett samlande organ som ska ta fram faktaunderlag till regeringen och lämna förslag på mål och resultatindikatorer i syfte att möjliggöra en samlad uppföljning för regeringen av de insatser som genomförs av myndigheterna och resultaten av dessa.

Den 30 juni 2016 förordnades landshövding Sven-Erik Österberg till att vara ordförande i delegationen.

Längst bak i detta missiv finns en förteckning över förordnade ledamöter och experter i delegationen.

Den 14 september 2016 anställdes Sara Almer som kanslichef. Som sekreterare anställdes Ingela Thorsson (fr.o.m. 2016-11-01 t.o.m. 2018-04-02), Marit Dozzi (fr.o.m. 2016-11-01), Bessam Saleh (fr.o.m. 2016-11-21), Joacim Danielsson (fr.o.m. 2017-09-01), Elisabeth Frid (fr.o.m. 2018-05-01), Vilhelm Reuterswärd (fr.o.m. 2018-08-13 t.o.m. 2018-12-09), Mimmi Diamant (fr.o.m. 2018-10-01) samt Niklas Ottosson (fr.o.m. 2019-03-11).

Delegationen har antagit namnet Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen.

Delegationen har redovisat följande rapporter:

- Risker för felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen (Rapport 1)
- Bidragsmoralen i samhället – En aktuell lägesbild av inställningen till felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen (Rapport 2)

- Styrning av arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen – En kartläggning (Rapport 3)
- Läckaget i välfärdssystemen, del 1 – Omfattningsstudier och bedömningar av felaktiga utbetalningar från vissa välfärdssystem (Rapport 4)
- Digitalisering och AI för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen (Rapport 5)
- Läckaget i välfärdssystemen, del 2 – Omfattningen av felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen (Rapport 6)

Delegationen överlämnar sitt betänkande *Samlade åtgärder för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen* (SOU 2019:59).

Uppdraget är härmed slutfört.

Stockholm i december 2019

Sven-Erik Österberg

Anneli Westerling Greer	Annelie Westman
Astrid Eklund	Eva-Lena Edberg
Gunilla Kasala Schöllin	Per Eleblad
Stefan Lundberg	Tora Philp
Torbjörn Martinsson	Åsa Lindahl

/Sara Almer

Bessam Saleh

Joacim Danielsson

Elisabeth Frid

Mimmi Diamant

Niklas Ottosson

Marit Dozzi

Förteckning över delegationens ledamöter och experter

Ordförande	**Förordnad**
Sven-Erik Österberg	2016-06-30

Övriga ledamöter

Arbetsförmedlingen	
Eva-Lena Edberg	2016-10-25
Centrala studiestödsnämnden (CSN)	
Åsa Lindahl	2018-08-24
Åke Svensson	2016-10-25 – 2018-08-23
Ekobrottsmyndigheten	
Stefan Lundberg	2018-08-24
Fredrik Holmberg	2016-10-25 – 2018-08-23
Försäkringskassan	
Per Eleblad	2016-10-25
Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF)	
Annelie Westman	2016-10-25
Migrationsverket	
Anneli Westerling Greer	2017-06-08
Margaretha Forsman	2016-10-25 – 2017-06-07
Pensionsmyndigheten	
Tora Philp	2018-04-18
Maria Modin	2016-10-25 – 2018-04-17
Polismyndigheten	
Torbjörn Martinsson	2016-10-25
Skatteverket	
Gunilla Kasala Schöllin	2018 02 01
Lennart Wittberg	2016-10-25 – 2018-01-31
Åklagarmyndigheten	
Astrid Eklund	2016-10-25

Experter

Brottsförebyggande rådet (Brå)
Johanna Skinnari 2016-10-25

Ekonomistyrningsverket (ESV)
Kenneth Eliasson 2018-04-01
Eva Grönborg 2016-10-25 – 2018-03-31

Inspektionen för socialförsäkringen (ISF)
Lisa Carlsson 2019-08-13
Maria Kain 2016-10-25 – 2019-08-12

Inspektionen för vård och omsorg (IVO)
Johanna Mattsson 2016-10-25

Konkurrensverket
Stefan Jönsson 2016-10-25

Kronofogdemyndigheten
Mats Bengtsson 2018-02-01
Karin Berglöf Hedar 2016-10-25 – 2018-01-31

Länsstyrelsen i Örebro län
Per-Olov Mörn 2016-10-25

Socialstyrelsen
Stina Hovmöller 2016-12-05

Statskontoret
Johan Wockelberg Hedlund 2016-10-25

Sveriges a-kassor
Ulf Hellstenius 2016-10-25

Sveriges Kommuner och Regioner (SKR)[1]
Fredrik Holmström 2016-10-25

[1] Den 27 november 2019 ändrade Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) namn till Sveriges Kommuner och Regioner (SKR).

Arbetsmarknadsdepartementet

Caroline Renås	2019-02-21
Marie Nordmarc	2017-10-06 – 2019-02-20
Ricky Ifwarsson	2016-10-25 – 2017-10-05

Finansdepartementet

Cecilia Eriksson	2019-04-30
Karl Gutberg	2016-10-25
Nils-Fredrik Carlsson	2016-11-16 – 2019-04-29

Justitiedepartementet

Lena Warstrand	2017-10-06
Maria Sertcanli	2016-10-25 – 2017-10-05

Socialdepartementet

Helen Kasström	2018-02-01
Josefin Sandström	2017-10-06 – 2018-01-31
Maria Söderberg	2016-10-25 – 2017-10-05

Utbildningsdepartementet

Fanny Ericson Hållén	2018-08-24
Karin Edholm	2017-10-06 – 2018-08-23
Linnéa Lindberg	2016-10-25 – 2017-10-05

Innehåll

Sammanfattning 15

1 Författningsförslag 33

1.1 Förslag till förordning om Rådet för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen 33

1.2 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2016:1023) med instruktion för Ekonomistyrningsverket 37

1.3 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingen 38

1.4 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2017:1114) med instruktion för Centrala studiestödsnämnden 39

1.5 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2009:1174) med instruktion för Försäkringskassan..... 40

1.6 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2019:502) med instruktion för Migrationsverket..... 42

1.7 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2009:1173) med instruktion för Pensionsmyndigheten 43

1.8 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:906) med instruktion för Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen..... 45

1.9 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2017:154) med instruktion för Skatteverket 48

1.10 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:1110) med instruktion för Bolagsverket 49

1.11 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2013:176) med instruktion för Inspektionen för vård och omsorg 50

1.12 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2003:766) om behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration 52

2 Delegationens uppdrag, organisation och arbete 53

2.1 Uppdraget 53

2.2 Delegationens organisation 54

2.3 Delegationens arbetssätt 55

2.4 Angränsande utredningar 59

2.5 Avgränsningar och definitioner 62

2.6 Erfarenheter av uppdragets genomförande 65

2.7 Betänkandets disposition och läsanvisningar 66

Del I. Kartläggning och aktuell lägesbild 69

3 Tillvägagångssätt för kartläggningarna 71

3.1 Attitydundersökning av inställningen till fel och fusk 71

3.2 Omfattningsstudier av felaktiga utbetalningar 73

3.3 Kartläggning av styrningen för att motverka felaktiga utbetalningar 78

3.4 Digitalisering och artificiell intelligens för korrekta utbetalningar 80

3.5 Övrigt 81

4 Aktuell lägesbild 83

4.1 Bidragsmoralen i samhället 83

4.1.1 Avståndstagande till fusk med bidrag men yngre har en mer tillåtande attityd 83
4.1.2 Attityderna till olika former av fusk skiljer sig åt 84
4.1.3 Många tror att fusket är omfattande 84
4.1.4 Det anses enkelt att fuska 85
4.1.5 Lågt förtroende för välfärdsmyndigheterna..... 86

4.2 Omfattningen av felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen 86
4.2.1 Felaktiga utbetalningar i enskilda välfärdssystem..... 87
4.2.2 Kolliderande ersättningar och bristande samordning är ett begränsat problem..... 92
4.2.3 Fel i systemöverskridande uppgifter ger upphov till olika mycket felaktiga utbetalningar..... 92
4.2.4 Sammantaget är de felaktiga utbetalningarna omfattande 94
4.2.5 Felen varierar och är koncentrerade till några system och systemöverskridande uppgifter..... 96
4.2.6 Främsta orsaken är felaktiga uppgifter..... 96
4.2.7 Stor andel misstänkt avsiktliga fel 98
4.2.8 Mörkertal och osäkerhet i uppskattningarna..... 100
4.2.9 Viktigt att skapa förutsättningar för att uttala sig om felens utveckling över tid..... 103

4.3 Splittrad styrning, avsaknad av helhetssyn och oklara ansvarsförhållanden..... 105
4.3.1 Den övergripande styrningen och återrapportering är otydlig..... 105
4.3.2 Det saknas ett helhetsperspektiv på frågan..... 107
4.3.3 Tydlig uppgift i instruktionerna men splittrad styrning i regleringsbrev och svåröverblickbar återrapportering i årsredovisningarna 108
4.3.4 Myndigheterna utför ett omfattande arbete för att motverka felaktiga utbetalningar men ansvaret är splittrat och styrningen otydlig 110
4.3.5 Samverkan med bäring på felaktiga utbetalningar..... 113

4.4 Potentialen i digitalisering och AI utnyttjas inte för att motverka felaktiga utbetalningar 114
4.4.1 Det finns en stor outnyttjad potential i digitalisering och AI för att minska felaktiga utbetalningar 114
4.4.2 Korrekta utbetalningar är ett lågt prioriterat perspektiv 115
4.4.3 Digitala tjänster har begränsat fokus på korrekta uppgifter och utvecklas utan systematisk kunskap om designprinciper för korrekta utbetalningar 116
4.4.4 Brister i styrning och uppföljning av automatiserad handläggning 117
4.4.5 Outnyttjad potential i riskbaserade kontroller och informationsutbyte 117

4.5 Överutnyttjande av välfärdssystemen 118

4.6 Internationell utblick 123
4.6.1 I Storbritannien har myndigheterna arbetat länge med uppskattningar av felaktiga utbetalningar 123
4.6.2 I USA finns tydliga och ambitiösa krav på regelbundna och systematiska riskbedömningar och uppskattningar 124
4.6.3 Samordnade utbetalningar i Norge och Danmark 124
4.6.4 Stort fokus på felaktiga utbetalningar från EU-budgeten 126

4.7 Sammanfattning och slutsatser 130

Del II. Förslag, bedömningar och konsekvensanalyser 135

5 Samlad styrning och tydligare ansvar 137

5.1 Långsiktig inriktning och övergripande mål för arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar 137
5.1.1 Långsiktig inriktning och fördjupad uppföljning 138

5.1.2 Övergripande mål och samlad årlig uppföljning i budgetpropositionen 141

5.2 Finansdepartementets samordningsansvar behöver förtydligas 144

5.3 Regeringens styrning och myndigheternas återrapportering behöver bli tydligare 145
5.3.1 En handledning för arbetet att motverka felaktiga utbetalningar inom ramen för intern styrning och kontroll tas fram 146
5.3.2 Myndigheternas instruktioner kompletteras för att stärka uppgiften att motverka felaktiga utbetalningar 149
5.3.3 Återrapporteringen i årsredovisningarna behöver förtydligas och integreras i den övergripande styrningen 157

5.4 Ett övergripande strategiskt ansvar på myndigheterna behövs 162

5.5 Stärkt styrning och ökad samverkan för att motverka felaktiga utbetalningar från arbetslöshetskassorna 164
5.5.1 Rättsligt reglerad skyldighet för arbetslöshetskassornas arbete med internkontroll och riskhantering 164
5.5.2 Information för att bedöma måluppfyllelsen behöver inhämtas från arbetslöshetskassorna 166

5.6 Stärkt styrning och ökad samverkan för att motverka felaktiga utbetalningar från kommunerna 167

6 Ny organisation för helhetssyn på felaktiga utbetalningar och överutnyttjande 169

6.1 Ett råd för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen inrättas 170

6.2 Rådets kansli inhyses på ESV 174

6.3 Konsekvenser om en utbetalande myndighet bildas 175

7 En modell för återkommande omfattningsstudier 177

7.1 En modell för återkommande omfattningsstudier införs .. 177

7.2 Modellen följer en treårscykel 180

7.3 Modellens innehåll..... 181

7.4 Rådets kansli ansvarar för tillämpning och förvaltning av modellen 189

8 Bättre utnyttjande av potentialen i digitalisering och AI 191

8.1 Regeringens digitaliseringsstrategi och nationella inriktning för AI kompletteras med skrivningar om vikten av korrekta utbetalningar..... 192

8.2 En arbetsgrupp för digitalisering och AI för att minska felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen 193

8.3 Sammanställa kunskap om hur digitala lösningar kan utformas för att säkerställa korrekta utbetalningar..... 195

8.4 Uppdrag till utbetalande myndigheter att redogöra för hur de tillvaratagit potentialen i digitalisering och AI för att minska de felaktiga utbetalningarna..... 196

8.5 Utveckla riskbaserade kontroller särskilt för systemöverskridande uppgifter..... 201

8.6 Ett uttryckligt rättsligt stöd behövs för riskbaserade kontroller 202

8.7 Preciserat ansvar för automatiserade handläggningsprocesser samt analys och uppföljning..... 203

8.8 Återrapporteringskrav på hur investeringar i digitalisering påverkar felaktiga utbetalningar..... 204

9 Förhindra felaktiga utbetalningar och överutnyttjande .. 207

9.1 Bättre konsekvensanalyser av risker för felaktiga utbetalningar och överutnyttjande 207

9.2 Utredning av regelverken som styr informationsutbytet mellan välfärdssystemen 210

9.3 Säkra goda förutsättningar att upptäcka och stoppa oseriösa och kriminella välfärdsaktörer 215

9.4 Förbättra förutsättningar för att använda arbetsgivardeklarationer på individnivå för att motverka felaktiga utbetalningar 218

9.4.1 Behov av att elektroniskt kunna inhämta uppgifter från arbetsgivardeklarationerna i fler ersättningssystem 219

9.4.2 Försäkringskassans förmåner får rättsligt stöd att elektroniskt inhämta uppgifter från arbetsgivardeklarationerna 224

9.4.3 Uppdrag att utreda hur tillgången till uppgifter i arbetsgivardeklarationen kan utvecklas 227

9.5 Kommunicera kontroller i syfte att stärka bidragsmoralen och tydliggöra upptäcktsrisken 230

9.6 Myndigheterna får i uppdrag att analysera effektiviteten i sina kontroller av lämnade uppgifter 232

9.7 Fastställandet av SGI bör baseras på historiska inkomster 237

10 Upptäcka och hantera felaktiga utbetalningar 239

10.1 Förbättrade förutsättningar för arbetet med och uppföljningen av underrättelser 239

10.2 Utveckla rutiner för att underrätta de utbetalande myndigheterna vid upptäckt svartarbete 241

10.3 Uppdrag att lämna förslag på strikt återbetalningsskyldighet 243

10.4 Ett sanktionssystem vid sidan av bidragsbrottslagen bör utredas på nytt 245

10.5 Rättning av pensionsgrundande inkomst vid felaktiga utbetalningar 249

11 Konsekvensanalyser 253

11.1 Statsfinansiella konsekvenser 253
11.1.1 Övergripande statsfinansiella konsekvenser 253
11.1.2 Kostnadsberäkningar av vissa enskilda förslag 258

11.2 Samhällsekonomiska konsekvenser 260

11.3 Konsekvenser för företags arbetsvillkor och konkurrensförmåga 263

11.4 Konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet 263

11.5 Kommunalekonomiska konsekvenser 264

Särskilda yttranden 265

Referenser 271

Bilagor

Bilaga 1. Kommittédirektiv 2016:60 277

Bilaga 2. Sammanställning av 41 ersättningssystem som ingått i omfattningsstudierna 287

Bilaga 3. Fördjupad analys av osäkerhetsintervallet 289

Sammanfattning

Bakgrund

Sedan Delegationen mot felaktiga utbetalningar (FUT-delegationen) presenterade sina förslag 2008 har frågan om felaktiga utbetalningar varit levande och engagerat många. Flera av FUT-delegationens förslag har resulterat i nya regler på området. Regeringen har i sin styrning av berörda myndigheter bland annat infört mer enhetliga uppgifter i myndigheternas instruktioner om att de ska säkerställa att felaktiga utbetalningar inte görs och motverka bidragsbrott. Regeringen har även genom åren tillsatt flera utredningar på området med syftet att säkerställa att utbetalningar från välfärdssystemen blir korrekta och att motverka bidragsbrott. Trots regeringens åtgärder och myndigheternas insatser kvarstår problem med att välfärdssystemen riskerar att användas för andra ändamål än de är avsedda för.

Uppdraget

Mot denna bakgrund beslutade regeringen att tillsätta Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen i juni 2016. Delegationen har haft i uppdrag att motverka överutnyttjande av och felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen och andra närliggande skattefinansierade eller skattesubventionerade system. Uppdraget har varit att bidra till att de resurser som fördelas genom dessa system endast kommer dem till del som resurserna är avsedda för. Enligt direktiven skulle delegationen utgöra ett samlande organ som ska ta fram faktaunderlag och en övergripande kunskapsbaserad lägesbild till regeringen. Vidare ingick i uppdraget och lämna förslag på mål och resultatindikatorer i syfte att möjliggöra en samlad uppföljning av de insatser som genomförs av myndigheterna och att

komplettera tidigare attitydundersökningar på området. En viktig del av uppdraget var att genomföra omfattningsstudier av felaktiga utbetalningar från system där det finns väsentliga risker för fel och redovisa orsakerna till felen, samt göra en bedömning av den totala omfattningen av felaktiga utbetalningar. I detta ingick också att föreslå en modell som möjliggör återkommande omfattningsbedömningar. I uppdraget ingick även att föreslå hur arbetet kan fortsätta efter att delegationens uppdrag är slutfört.[2]

Kartläggningarna

Delegationens direktiv ställer krav på ett omfattande kartläggningsarbete rörande felaktiga utbetalningar som grund för de förslag som ska tas fram. Resultaten av kartläggningarna har presenterats i sex rapporter där olika dimensioner av arbetet med att motverka överutnyttjande och felaktiga utbetalningar beskrivs.

Avståndstagande till fusk med bidrag men yngre har en mer tillåtande attityd[3]

Den attitydundersökning som genomfördes av Kantar Sifo på uppdrag av delegationens kansli visar att det finns ett tydligt avståndstagande till fusk med bidrag. Den generella uppfattningen är att fusk är omoraliskt och någonting som påverkar välfärden negativt. Det är också något fler av de tillfrågade som anser att det är allvarligare att människor inte får bidrag de har rätt till än att det fuskas. Endast två procent uppger att det är acceptabelt att andra fuskar med bidrag. Jämfört med tidigare undersökningar[4] förefaller avståndstagandet till fusk ha ökat något.

[2] Dir. 2016:60.
[3] Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen (2019): *Bidragsmoralen i samhället – En aktuell lägesbild av inställningen till felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen* (Rapport 2).
[4] Delegationen mot felaktiga utbetalningar (2007) och Samverkansuppdraget (2010).

Skillnader i attityder mellan olika grupper

Det finns dock stora skillnader i attityder mellan åldersgrupper. Äldre ser betydligt allvarligare på fusk med bidrag än vad yngre gör. Unga har genomgående en mer tillåtande attityd till fusk med bidrag än äldre. Till exempel anser lite över hälften i den yngsta åldersgruppen att det är mycket allvarligt att arbeta svart samtidigt som man får sjuk- eller arbetslöshetsersättning, medan motsvarande siffra för den äldsta åldersgruppen är över 90 procent. Tre gånger fler i den yngsta åldersgruppen jämfört med den äldsta skulle också behålla en felaktig utbetalning.

En annan skillnad är att personer som står utanför arbetsmarknaden har en mer tillåtande attityd till bidragsfusk jämfört med yrkesverksamma och pensionärer. De tidigare undersökningarna från FUT-delegationen och Samverkansuppdraget visade också att det är vanligare bland yngre och personer som inte är heltidsarbetande att acceptera fusk. Även utbildningsnivå tycks ha betydelse för attityder till fusk, personer med enbart grundskolenivå har en mer tillåtande attityd än de med akademisk utbildning.

Attityder till olika former av fusk skiljer sig åt

Attityderna varierar mellan olika former av fusk. Mest allvarligt anses det vara att arbeta svart samtidigt som man får sjuk- eller arbetslöshetsersättning. Att ta ut en extra sjukdag trots att man inte är sjuk eller att ta ut tillfällig föräldrapenning för att umgås med barn trots att de inte är sjuka ses som minst allvarligt.

Många tror att fusket är omfattande och att det är enkelt att fuska

Många tror att fusk med bidrag är omfattande. Nästan 70 procent av de svarande tror att fusket är ganska eller mycket omfattande. Äldre tror i högre utsträckning än yngre att fusket är omfattande. En tiondel av de svarande uppger att de känner någon som har försökt få mer bidrag än vad de är berättigade till under det senaste året. De främsta orsakerna till att människor fuskar uppges vara att politiker och personer i ledande ställning fuskar och att upptäcktsrisken är liten.

Vidare anser 20 procent att det är lätt att fuska och att det finns stora möjligheter att inte anmäla ändrade förhållanden. Av de tillfrågade anser 40 procent att informationsutbytet mellan myndigheterna är otillräckligt många svarade dock att de inte vet. På påstående att myndigheterna är överdrivet noggranna i sina kontroller instämda 10 procent medan 40 procent inte höll med om det påståendet.

Förtroendet för välfärdsmyndigheterna är lågt

Endast 17 procent anser att det är enkelt att göra rätt när man ansöker om bidrag och att bidragssystemen är lägga att förstå. Mindre än en fjärdedel anser att myndigheter behandlar alla rättvist och att bidrag betalas ut endast till dem som har rätt till ersättningen.

Många miljarder betalas ut felaktigt från välfärdssystemen varje år[5]

En viktig del av delegationens uppdrag var att ta fram kunskap om omfattningen av och orsakerna till de felaktiga utbetalningarna från välfärdssystemen. Tidigare bedömningar av den totala omfattningen av felaktiga utbetalningar har baserats enbart på expertbedömningar. Sådana bedömningar innefattar stora osäkerheter. I syfte att få större säkerhet i bedömningen av den totala omfattningen har studierna inom ramen för detta uppdrag baserats på så mycket empiriskt underlag som varit möjligt, i synnerhet i ersättningssystem som bedömts vara särskilt riskfyllda. Detta är första gången som så många empiriska studier genomförts samlat på detta område. Som underlag för omfattningsstudierna användes de riskanalyser av enskilda ersättningssystem som togs fram i början av uppdraget.[6]

[5] Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen (2019): *Läckaget i välfärdssystemen, del 1 – Omfattningsstudier och bedömningar av felaktiga utbetalningar från vissa välfärdssystem* (Rapport 4). *Läckaget i välfärdssystemen, del 2 – Omfattningen av felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen* (Rapport 6).
[6] Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen (2018): *Risker för felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen.*

Totala omfattningen av felaktiga utbetalningar

Resultaten från omfattningsstudierna visar att de felaktiga utbetalningarna totalt uppskattas till cirka 5,5 procent av de totala utgifterna exklusive ålderspensionssystemet. Detta motsvarar 18 miljarder kronor årligen. Osäkerhetsintervallet uppgår till 3,5–8 procent, eller 11–27 miljarder kronor. I den totala uppskattningen av felaktiga utbetalningar ingår felaktiga utbetalningar från 41 välfärdssystem och från vissa så kallade systemöverskridande uppgifter. Dessutom ingår felaktiga utbetalningar som en följd av kolliderande ersättningar och bristande samordning av ersättningar.

Felaktiga utbetalningar från enskilda system

Av de välfärdssystem som hanteras av de myndigheter och organisationer som är representerade i delegationen bedömdes 41 vara relevanta för delegationens uppdrag. De totala felaktiga utbetalningar från dessa system uppskattas till 15,4 miljarder kronor, vilket motsvarar 2,3 procent av utgifterna 2018. Osäkerhetsintervallet är 9,6–23,2 miljarder kronor eller 1,5–3,5 procent. Av dessa system har 18 studerats antingen empiriskt eller med hjälp av olika bedömningar. Resterande 23 system är mindre ersättningssystem där en schablonuppskattning gjorts.

För de nio system som bedömts särskilt riskfyllda med avseende på felaktiga utbetalningar uppskattades felnivån till 8,3 procent av utgifterna, med ett osäkerhetsintervall på 6,1–11,0 procent. För övriga system icke riskfyllda system uppskattades felnivån till 1,1 procent, med ett osäkerhetsintervall på 0,5–2,0 procent.

Ett fåtal av ersättningssystemen uppskattas stå för en relativt stor del av de samlade felaktiga utbetalningarna. Sex ersättningssystem uppskattas svara för över hälften av de uppskattade felaktiga utbetalningarna, samtidigt som utgifterna uppgår till knappt 19 procent av de totala utgifterna.[7]

[7] Dessa är tillfällig föräldrapenning, lönebidrag, nystartsjobb, assistansersättning, sjukersättning och sjukpenning. Uppskattningen inkluderar de felaktiga utbetalningar som fel i systemöverskridande uppgifter orsakar i dessa ersättningssystem.

Kolliderande ersättningar

Delegationens kansli har också undersökt om ersättningar som inte får kombineras betalas ut samtidigt (kolliderande ersättningar) och om utbetalningar som betalas ut för samma tid har samordnats. Resultaten visar att felaktiga utbetalningar som en följd av att kolliderande ersättningar eller bristande samordning är ett relativt litet problem och uppgår till 91–129 miljoner kronor årligen.

Systemöverskridande uppgifter

Särskilda studier och bedömningar har också genomförts för att kvantifiera de felaktiga utbetalningar som beror på fel i vissa så kallade systemöverskridande uppgifter. Systemöverskridande uppgifter har betydelse för korrekta utbetalningar i många ersättningssystem. Det handlar om felaktigheter i folkbokföringen, felaktig sjukpenninggrundande inkomst (SGI)[8], samordningsnummer samt sådana felaktiga utbetalningar som uppstår till följd av svartarbete. Fel i systemöverskridande uppgifter uppskattas orsaka cirka 5,4 miljarder kronor i felaktiga utbetalningar årligen, med ett osäkerhetsintervall på 3,3–7,1 miljarder kronor. Enligt våra bedömningar är svartarbete den systemöverskridande uppgift som orsakar utgiftsmässigt mest felaktiga utbetalningar, 3–6 miljarder kronor per år.

Orsaker till de felaktiga utbetalningarna

Uppgifter och underlag har en helt avgörande betydelse för att utbetalningar ska bli korrekta. Felaktiga uppgifter i ansökan och ej anmälda ändrade förhållanden orsakar drygt tre fjärdedelar av de felaktiga utbetalningarna i enskilda ersättningssystem som studerats empiriskt eller med hjälp av expertbedömning. Den stora potentialen för att minska felaktiga utbetalningar ligger därför i att säkerställa att uppgifterna som ligger till grund för beslut och utbetalningar är korrekta.

[8] Sjukpenninggrundande inkomst används för att fastställa ersättningsnivån i flera av Försäkringskassans ersättningssystem.

Där det varit möjligt har en bedömning gjorts av omfattningen av misstänkt avsiktliga fel från sökande. I dessa studier bedöms hälften av felen vara misstänkt avsiktliga fel från sökande, dvs. misstänkta bidragsbrott.

Även välfärdssystemens utformning bedöms vara en viktig orsak till felaktiga utbetalningar. Ersättningssystemens regelverk och konstruktion lägger grunden för myndigheternas förutsättningar att motverka felaktiga utbetalningar och överutnyttjande. Risken för felaktiga utbetalningar ökar när flera myndigheter ansvara för ett ersättningssystem och när företag eller andra externa aktörer är involverade. De uppskattade felnivåerna är särskilt höga i denna typ av system.

Splittrad styrning och uppföljning samt och avsaknad av helhetsbild[9]

Kartläggningen av styrningen av arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar visar att det är svårt att få en helhetsbild av arbetet. Utbetalningar från välfärdssystemen hanteras av flera myndigheter som i sin tur sorterar under olika departement. Beredning av besluten kring de utgiftsområden som innefattar myndigheternas verksamheteter hanteras av olika utskott i riksdagen. Arbetet med att säkerställa korrekta utbetalningar och motverka bidragsbrott är en bred uppgift och berör många olika delar av myndigheternas verksamheter. Utöver de utbetalande myndigheterna finns också rättsvårdande myndigheter och tillsynsmyndigheter som påverkar arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar. Hanteringen av dessa frågor involverar därmed många olika myndigheter, departement och riksdagsutskott, vilket ställer stora krav på samordning och tydlighet.

Det saknas mål på utgiftsområdesnivå och återrapporteringen i budgetpropositionen är svåröverblickbar. Perspektivet felaktiga utbetalningar behandlas inte heller systematiskt i utskottens behandling av budgetpropositionen.

Styrningen utgår från enskilda utgiftsområden och enskilda myndigheters verksamhet. Det finns idag ingen samlad och återkommande redovisning av arbetet med att motverka felaktiga

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

utbetalningar och dess omfattning. Det finns inte heller ett tydligt övergripande ansvar frågorna inom Regeringskansliet.

Uppgiften att motverka felaktiga utbetalningar i instruktionerna är tydlig i de fem utbetalande myndigheternas[10] instruktioner, men regeringens styrning via regleringsbrev har varierat över åren. Myndigheternas återrapportering i årsredovisningarna är utspridd och svåröverblickbar och ger inte någon heltäckande bild av det arbete som myndigheterna lägger ner.

Myndigheterna fördelar ansvar och organiserar arbetet på olika sätt. Arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar berör många delar av myndigheternas verksamhet vilket bidrar till att ansvaret är splittrat på myndigheterna och att styrsignaler kan komma från olika håll. I kartläggningen av styrningen av arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar konstaterades att det saknas en övergripande samordning av uppgiften att motverka felaktiga utbetalningar på myndigheterna.

Det finns en stor outnyttjad potential i digitalisering och AI för att minska felaktiga utbetalningar[11]

Svensk offentlig sektor digitaliseras snabbt, vilket innebär att digitaliseringen får en allt viktigare roll för utbetalningarna från välfärdssystemen. Delegationen har undersökt hur de fem utbetalande myndigheterna och Skatteverkets folkbokförande verksamhet använder sig av digitalisering och artificiell intelligens (AI) och vilka möjligheter respektive risker detta innebär för korrekta utbetalningar. Kartläggningen har också omfattat hur potentialen ytterligare kan tillvaratas för att minska felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen.

Kartläggningen visar att potentialen är stor för att minska felaktiga utbetalningar med hjälp av digitalisering och AI. Samtidigt konstateras att myndigheterna inte tar tillvara på denna potential. Mycket talar för att dagens satsningar på digitalisering och AI istället riskerar att leda till större felaktiga utbetalningar från

[10] Arbetsförmedlingen, Centrala studiestödsnämnden, Försäkringskassan, Migrationsverket och Pensionsmyndigheten.
[11] Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen (2019): *Digitalisering och AI för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen* (Rapport 5).

välfärdssystemen. Denna bedömning vilar på flera iakttagelser som vi sammanfattar nedan.

Korrekta utbetalningar är ett lågt prioriterat perspektiv

Perspektivet korrekta utbetalningar är lågt prioriterat i myndigheternas digitaliseringsarbete i förhållande till service och effektivisering av de egna processerna. Det gäller inte minst prioritering och uppföljning av digitaliseringsinitiativ samt utformning av de digitala tjänsterna. Mål för korrekta utbetalningar i digitaliseringsinitiativ är också ovanliga. Det finns även få initiativ med syfte att säkerställa att uppgifter som används för utbetalningar är korrekta. Inte heller i regeringens styrning inom digitaliseringsområdet lyfts perspektivet korrekta utbetalningar.

Digitala tjänster utvecklas med begränsat fokus på korrekta uppgifter och utan systematisk kunskap om korrekta utbetalningar

De utbetalande myndigheternas självbetjäningstjänster är utformade för att vara enkla och intuitiva, vilket underlättar uppgiftslämnandet. Det finns dock få funktioner i de digitala tjänsterna som säkerställer att de uppgifter som ligger till grund för beslut om utbetalningar är korrekta. Detta ska ses i ljuset av att omfattningsstudierna av felaktiga utbetalningar som gjorts inom ramen för delegationens uppdrag visat att ungefär tre av fyra felaktigt utbetalade kronor orsakats av att den sökande har lämnat oriktiga uppgifter. Kontrollnivåerna i de högautomatiserade ärendeprocesserna är också generellt sett låga. De ärenden som hanteras helt automatiserat granskas inte av handläggare och sannolikheten att oriktiga uppgifter uppmärksammas i dessa ärenden är därför låg. Ett par av de ersättningssystem som har högst andel felaktiga utbetalningar och misstänkt avsiktliga fel är också högautomatiserade.

I kartläggningen har det inte framkommit att det finns någon systematisk kunskap om hur digitala tjänster och lösningar bör utformas för att säkerställa korrekta utbetalningar. I utvecklingsarbetet finns exempelvis inte designprinciper inbyggda som adresserar perspektivet korrekthet eller korrekta utbetalningar. Inte

heller forskningen om e-förvaltning har tittat på hur digitala tjänster bör utformas för att säkerställa korrekthet.

Kartläggningen visar också att det i dagsläget i princip inte sker något samarbete mellan de utbetalande myndigheterna kring hur digitalisering och AI kan användas för att säkerställa korrekta utbetalningar.

Brister i styrning och uppföljning av automatiserad handläggning

I den aktuella kartläggningen samt kartläggningen av myndigheternas arbete med att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen framkommer det att det finns otydligheter vid automatiserade processer. Det handlar bland annat om att ansvaret inom myndigheterna för dessa processer är otydligt, att det saknas kvalitetsuppföljning och att processerna ofta inte omfattas av myndigheternas riskanalyser.

Dessa brister är allvarliga eftersom fler och fler ersättningssystem automatiseras och att det finns en strävan att öka automatiseringsgraden i redan automatiserade system.

Outnyttjad potential i riskbaserade kontroller och informationsutbyte

Kartläggningen visar samtidigt att det finns flera goda exempel på där möjligheterna med digitalisering och AI tillvaratas för korrekta utbetalningar. Dessa sker dock relativt isolerat och utan större genomslag i myndigheternas digitaliseringsarbete i stort. Kartläggningen visar exempelvis att kontroller som baseras på dataanalyser och AI används i liten, men varierande omfattning på berörda myndigheter. Dessa riskbaserade kontroller uppvisar god träffsäkerhet men ligger främst till grund för kontroller efter utbetalning. Det finns exempel där dessa kontroller integrerats i automatiserade processer innan beslut och därigenom bidrar till att förebygga felaktiga utbetalningar, men ännu inget exempel där dessa slags analysbaserade modeller används i självbetjäningstjänsterna. Där skulle de kunna ge individualiserat stöd eller användas för att rikta kontrollfrågor till den sökande när denne lämnar uppgifterna.

Det finns också rättsliga hinder och osäkerhet som hämmar utvecklingen på detta område. Detta gäller särskilt utvecklingen av

riskbaserade kontroller och informationsutbyte, vilka är centrala verktyg för att säkerställa korrekta uppgifter.

Förslag

I kartläggningarna konstateras att det görs betydande insatser på myndigheterna för att motverka felen. Trots det visar de omfattningsstudier som genomförts inom ramen för delegationens arbete att de felaktiga utbetalningarna från välfärdssystemen fortsatt är omfattande. Det visar att vidtagna åtgärder inte har varit tillräckliga för att komma tillrätta med problemen.

Jämförelser med tidigare bedömningar av de totala felaktiga utbetalningarna från välfärdssystemen måste göras med försiktighet eftersom studierna skiljer sig åt i flera avseenden och är behäftade med osäkerheter. Om vi trots det jämför med den första bedömningen av totala felaktiga utbetalningar som gjordes på uppdrag av regeringen 2005 av FUT-delegationen så bedöms andelen fel ha sjunkit med 0,3 procentenheter exkl. ålderspensionssystemet. Antar vi att andelen har minskat linjärt skulle det innebära att cirka 300 miljarder kronor sammanlagt har betalats ut felaktigt under dessa år. Det är medel som hade kunnat användas till angelägna reformer.

Mot bakgrund av resultaten från kartläggningarna föreslår delegationen en rad åtgärder och förslag som syftar till att säkerställa korrekta utbetalningar, både på kort och på lång sikt, med en förstärkning av statsfinanserna som följd. Förslagen riktar i så stor utsträckning som möjligt in sig på områden där kartläggningarna visat att problemen är störst. Kartläggningarna har också påvisat områden där risken för felaktiga utbetalningar har varit mindre än den gängse uppfattningen. Exempelvis visade omfattningsstudierna att felaktiga utbetalningar som en följd av kolliderande ersättningar eller bristande samordning mellan ersättningar är ett relativt litet problem. Likaså kan det konstateras att samordningsnummer inte medför så stora risker för felaktiga utbetalningar som det ibland har getts uttryck för.

Styrningen och uppföljningar av arbetet med felaktiga utbetalningar måste samordnas och tydliggöras

Delegationens föreslår eller bedömer därför att:

- Regeringen fattar beslut om att bedriva ett samlat, systematiskt och långsiktigt arbete i syfte att väsentligt minska de felaktiga utbetalningarna från välfärdssystemen. Denna inriktning redovisas i budgetpropositionen och följs upp i en särskild skrivelse till riksdagen vart tredje år. Uppföljningen ska bland annat innehåll en uppskattning av orsakerna till och omfattningen av felaktiga utbetalningar. Ett övergripande mål för alla berörda utgiftsområden om att minska de felaktiga utbetalningarna fastställs och följs årligen upp i budgetpropositionen. Regeringen ger i berörda myndigheters regleringsbrev återrapporteringskrav till stöd för denna uppföljning. Finansdepartementet behöver ha en tydlig samordnande roll inom Regeringskansliet i detta arbete.
- Myndigheternas arbete med att motverka felaktiga utbetalningar behöver stärkas. Ekonomistyrningsverket (ESV) får därför i uppdrag att ta fram en handledning för hur myndigheterna kan tillämpa ramverket för intern styrning och kontroll för att säkerställa korrekta utbetalningar och motverka bidragsbrott. Berörda myndigheters instruktioner kompletteras med skrivningar att de ska arbeta med riskhantering och vidta kontroller för att minska felaktiga utbetalningar samt att de ska samverka med berörda i arbetet med att säkerställa korrekta utbetalningar och motverka bidragsbrott. På de utbetalande myndigheterna behöver det finnas ett övergripande strategiskt ansvar för arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar.
- Delegationen delar tidigare bedömningar att det behövs en rättsligt reglerad skyldighet för arbetslöshetskassorna att ha en intern styrning, kontroll och riskhantering motsvarande den som gäller för myndigheter. Det är också väsentligt att de återrapporteringskrav som föreslås för de utbetalande myndigheterna även gäller för arbetslöshetskassorna.

Ett råd för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen bildas

Delegationen föreslår att:

- Ett råd för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen inrättas med representanter från berörda myndigheter och Finansdepartementet. Rådet ska bidra till en helhetssyn och bland annat följa utvecklingen, identifiera övergripande strategiska insatser och lämna rekommendationer till regering på angelägna åtgärder.
- Ett kansli knyts till rådet med uppgift att bland annat samordna myndigheternas arbete med att uppskatta de felaktiga utbetalningarna och förse regeringen med uppdaterade lägesbeskrivningar på området. Kansliet inrättas på ESV. Rådet och kansliet bör skyndsamt inrättas så att verksamheten kan bygga vidare på det arbete som delegationen har bedrivit och onödiga uppstartssträckor undvikas.

Omfattningen av och orsakerna till felaktiga utbetalningar behöver kontinuerligt följas upp

En förutsättning för att arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar ska kunna bedrivas effektivt är att det finns kunskap om felens omfattning, orsaker och karaktär. Det först med den kunskapen som det går att utforma och prioritera rätt åtgärder och bedöma effektiviteten i arbetet. Därför föreslås följande.

- En modell som möjliggör för återkommande omfattningsstudier av felaktiga utbetalningar och dess orsaker presenteras i enlighet med delegationens uppdrag.
- Inom ramen för modellen genomförs följande moment: riskanalyser, identifiering av särskilt riskfyllda välfärdssystem, omfattningsstudier av felaktiga utbetalningar, bedömning av de totala felaktiga utbetalningarna, kartläggning av orsakerna till felen och avrapportering.
- Modellen implementeras under en treårscykel. Rådets kansli ansvarar för att samordna tillämpningen av modellen och kontinuerligt utveckla modellen.

Bättre utnyttjande av potentialen i digitalisering och AI

Som vi konstaterat finns det en stor outnyttjad potential i digitalisering och AI för att minska de felaktiga utbetalningarna. Det är viktigt att i högre grad tillvara denna potential. Delegationen förslår eller bedömer därför att:

- Regeringens digitaliseringsstrategi och dess nationella inriktning för artificiell intelligens kompletteras med skrivningar om vikten av korrekta utbetalningar.
- En arbetsgrupp inrättas med inriktning på digitalisering och AI för korrekta utbetalningar med representanter från de utbetalande myndigheterna och Sveriges a-kassor. Rådets kansli är sammankallande och leder arbetsgruppen. Syftet är bidra till att potentialen i digitalisering och AI tillvaratas i högre grad och att stärka samarbete och erfarenhetsutbyte mellan de berörda aktörerna. Arbetsgruppen ska ta fram en kunskapssammanställning om hur digitala tjänster och lösningar kan utformas för att säkerställa korrekta utbetalningar med särskild inriktning på självbetjäningstjänster, automatiserad handläggning och riskbaserade kontroller. Arbetsgruppen ska också undersöka hur riskbaserade kontroller kan utvecklas för att minska felen i systemöverskridande uppgifter.
- Regeringen ger de utbetalande myndigheterna i uppdrag att redovisa genomförda insatser i syfte att tillvarata potentialen i digitalisering och AI för att minska de felaktiga utbetalningarna. Myndigheterna ska särskilt redovisa hur framtagen kunskapssammanställning använts i myndigheternas utvecklingsarbete samt genomförda insatser i syfte att utveckla stöd och kontroller i självbetjäningstjänster och automatiserade handläggning, samt insatser i syfte att utveckla riskbaserade kontroller. De utbetalande myndigheterna får återrapporteringskrav om att uppskatta hur investeringar i digitalisering och AI påverkar omfattningen av felaktiga utbetalningar.
- Myndigheterna internt behöver precisera ansvaret för de automatiserade handläggningsprocesserna och säkerställa att dessa inkluderas i kvalitetsuppföljning, kvalitetsutveckling och riskanalyser såsom de manuella handläggningsprocesserna gör.

- De utbetalande myndigheterna får i uppdrag att ta fram förslag som ger dem uttryckligt lagstöd att behandla personuppgifter för kontrolländamål.

Förhindra felaktiga utbetalningar och överutnyttjande

Delegationen föreslår eller bedömer att:

- Brottsförebyggande rådet (Brå) får i uppdrag att leda och, tillsammans med rådets kansli, ta fram ett särskilt stödmaterial som kan användas för att minimera risken för felaktiga utbetalningar när nya regler införs eller befintliga ändras. Majoriteten av felen orsakats av felaktiga uppgifter vid ansökan eller under tid med ersättning. Syftet med uppdraget är att skapa förutsättningar för adekvata kontrollmöjligheter för att minimera felaktigt uppgiftslämnande och andra risker för felaktiga utbetalningar.
- En utredning tillsätts för att identifiera myndigheternas, arbetslöshetskassornas och kommunernas behov av informationsutbyte i syfte att säkerställa korrekta utbetalningar. Utredningen ska också göra en översyn av de regelverk som styr myndigheternas, arbetslöshetskassornas och kommunernas informationsutbyte och vid behov föreslå hur dessa ska förändras. Den främsta orsaken till felaktiga utbetalningar är att uppgifterna i beslutsunderlaget är fel. Ett effektivt informationsutbyte är i sin tur en viktig förutsättning för att tillförsäkra korrekta uppgifter. Den attitydundersökning som genomförts tyder på att det finns en acceptans, och till och med en vilja, hos allmänheten till ökat informationsutbyte mellan myndigheter.
- Bolagsverket, Inspektionen för vård och omsorg, Skatteverket och de fem utbetalande myndigheterna får i uppdrag att redogöra för vilka förutsättningar som behöver förbättras för att tidigt och systematisk upptäcka oseriösa och kriminella aktörer som verkar inom välfärdssystemen. De omfattningsstudier som gjorts visar att omfattningen av felaktiga utbetalningar och andelen misstänkt avsiktliga fel är hög i ersättningssystem med utbetalningar till företag och andra välfärdsaktörer. Det är därför

centralt att stärka ansvariga myndigheters egen förmåga att tidigt och effektivt identifiera sådana aktörer. Uppdraget ska ha särskilt fokus på de rättsliga förutsättningarna att upptäcka oseriösa och kriminella aktörer när dessa ska registreras, anslutas eller beviljas tillstånd för sin verksamhet. Försäkringskassan ska leda och samordna uppdraget.

- Försäkringskassan får ett utvidgat rättsligt stöd att elektroniskt inhämta uppgifter från arbetsgivardeklarationerna för fler system. Detta ökar möjligheterna att upptäcka och motverka felaktiga utbetalningar. Det finns en stor outnyttjad potential att motverka felaktiga utbetalningar med hjälp av uppgifter i arbetsgivardeklarationerna även i ersättningssystem som administreras av andra myndigheter och organisationer än Försäkringskassan. Ett uppdrag ges därför till de utbetalande myndigheterna, Skatteverket samt Sveriges Kommuner och Regioner att lämna förslag på hur ett sådant rättsligt stöd kan utformas. I uppdraget ingår att identifiera vilka ytterligare förmåner som bör ges möjlighet att utnyttja uppgifterna och för vilka ändamål uppgifterna får användas, i syfte att förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar. Det ingår även att identifiera vilken ytterligare information som vore önskvärd att inkludera i deklarationerna. Vidare ska en bedömning av uppgifternas kvalitet göras och konsekvenserna för felaktiga utbetalningar av de föreslagna förändringarna ska uppskattas. För att bättre kunna utnyttja arbetsgivardeklarationerna i syfte att minska felen bör fastställandet av sjukpenninggrundande inkomst (SGI) baseras på historiska inkomster och inte en bedömning av framtida inkomster som är fallet idag.
- De utbetalande myndigheterna bör informera tydligare om att man genomför kontroller i syfte att stärka bidragsmoralen och tydliggöra upptäcktsrisken. Låg upptäcktsrisk uppgavs i den genomförda attitydundersökningen vara en av de främsta orsakerna till att folk fuskar med bidrag.
- Regeringen ger de utbetalande myndigheterna i uppdrag att analysera effektiviteten i de kontroller av lämnade uppgifter som görs i handläggningen. Nyttan och kostnaden av de kontroller som görs ska redovisas liksom om myndigheten har vidtagit några åtgärder i syfte att effektivisera dessa kontroller, och i så fall vilka.

Genom en sådan analys ges bättre underlag föra att bedöma om kontrollerna är väldimensionerade och effektiva. Analysen bör omfatta minst två av myndighetens ersättningssystem. Rådets kansli får i uppdrag att stödja myndigheterna i denna analys.

Upptäcka och hantera felaktiga utbetalningar

Delegationen föreslår eller bedömer att:

- De utbetalande myndigheterna, under ledning av rådets kansli, får i uppdrag att ta fram ett adekvat stödmaterial som kan effektivisera underrättelserna och föreslå en lämplig elektronisk överföring av underrättelser mellan berörda aktörer. Bristande kunskap om tillämpningen av underrättelseskyldigheten kan leda både till överrapportering och underrapportering. En korrekt information om omfattning och utveckling av underrättelse är dessutom viktigt för att få en samlad bild av området.
- Ett gemensamt uppdrag ges till Skatteverket och de utbetalande myndigheterna att föreslå hur resultatet av Skatteverkets arbete att motverka osund konkurrens ska vidareförmedlas till de utbetalande myndigheterna för kontroll av felaktiga utbetalningar. Skatteverket ska leda och samordna uppdraget. Den bedömning som gjorts är att svartarbete orsakar betydande felaktiga utbetalningar, mellan 2,7–5,9 miljarder kronor per år.
- De utbetalande myndigheterna får i uppdrag att ta fram förslag på hur strikt återbetalningsskyldighet och reglerna för eftergift kan utformas. Det är angeläget att felaktigt utbetalda ersättning kan återkrävas oavsett vilket ersättningssystem det avses och oavsett orsaken till felet.
- Frågan om ett administrativt sanktionssystem vid sidan av bidragsbrottslagen ska utredas på nytt. Ett sådant system skulle vara särskilt lämpat för mindre allvarliga lagöverträdelser. En stor andel av de felaktiga utbetalningarna bedöms vara misstänkt avsiktliga fel, eller misstänkta bidragsbrott, orsakade av den sökande. En mycket liten del av dem som lämnar felaktiga uppgifter träffas av en straffrättslig reaktion från samhället. Om en felaktig utbetalning upptäcks leder det i de flesta fall endast till

ett återkrav, vilket inte har något större handlingskorrigerande effekt.

- Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) får i uppdrag att kartlägga om och hur impulser om felaktiga pensionsgrundande utbetalningar skickas från de utbetalande aktörerna till Skatteverket i syfte att rätta den pensionsgrundande inkomsten (PGI). ISF ska också kartlägga rutinerna på Skatteverket för att rätta sådana felaktiga beslut om PGI samt de rutiner som finns på Pensionsmyndigheten för att rätta pensionsrätter som en följd av rättade PGI-beslut. ISF ska också identifiera eventuella rättsliga hinder för ett effektivt utbyte av information som möjliggör rättning av felaktig pensionsgrundande inkomst. I de studier som gjorts uppskattas felaktiga pensionsavsättningar på grund av felaktiga utbetalningar från pensionsgrundande ersättningar till cirka 0,9 miljarder kronor per år. Det motsvarar cirka 5 procent av bedömningen av de totala felaktiga utbetalningarna.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till förordning om Rådet för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen

Härigenom föreskrivs följande.

Inledande bestämmelser

1 § Rådet för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen (rådet) ska främja en effektiv och korrekt användning av skattemedel i de statliga välfärdssystemen och arbeta för att motverka felaktiga utbetalningar och överutnyttjande.

Ekonomistyrningsverket ansvarar för rådets kanslifunktioner.

2 § Rådet ska

1. följa utvecklingen på området och vara ett forum för erfarenhetsutbyte,
2. främja samverkan mellan berörda myndigheter,
3. diskutera gemensamma strategiska insatser på berörda myndigheter för att säkerställa korrekta utbetalningar samt motverka bidragsbrott och överutnyttjande,
4. ge råd och rekommendationer till regeringen på åtgärder som behövs för att säkerställa korrekta utbetalningar samt motverka bidragsbrott och överutnyttjande,
5. identifiera och uppdra åt rådets kansli att analysera, och till rådet återrapportera, strategiska tematiska områden för att säkerställa korrekta utbetalningar samt motverka bidragsbrott och överutnyttjande,

6. i särskilda promemorior kommentera kansliets förslag till omfattningsstudier[12] samt den årliga och den fördjupade lägesbeskrivning som tas fram av kansliet. Promemoriorna biläggs förslaget till omfattningsstudier och lägesbeskrivningarna när dessa skickas till regeringen (Finansdepartementet).

3 § Rådet ska bestå av myndighetscheferna för Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen, Pensionsmyndigheten, Migrationsverket, Centrala studiestödsnämnden, Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen, Skatteverket och Ekonomistyrningsverket. Varje myndighetschef i rådet ska utse en ersättare för honom eller henne. Statssekreterare för budgetfrågor på Finansdepartementet är ordförande i rådet.

Rådet får vid behov utse en eller flera ledamöter med särskild sakkunskap som ska medverka i rådets arbete i den utsträckning som ordföranden bestämmer.

Rådets kansli

4 § Rådets kansli ska förse rådet och regeringen med underlag som möjliggör en samlad och effektiv styrning och uppföljning av arbetet med att säkerställa korrekta utbetalningar samt motverka bidragsbrott och överutnyttjande.

5 § Rådets kansli ska

1. förvalta, samordna och utveckla modellen för återkommande omfattningsstudier (modellen) samt ge myndigheterna stöd vid implementeringen,
2. samordna attitydundersökningar och åtgärder rörande inställningen till individens ansvar för korrekta uppgifter,
3. ge stöd till regelgivare vid konsekvensanalyser med avseende på felaktiga utbetalningar och överutnyttjande vid nya eller ändrade regler,
4. främja samverkan och erfarenhetsutbyte kring hur digitalisering och artificiell intelligens (AI) kan användas för att motverka felaktiga utbetalningar,
5. på uppdrag av rådet arbeta med strategiskt tematiska områden,

[12] I promemorian kan rådets medlemmar separat kommentera kansliets förslag.

6. samverka med berörda aktörer och andra forum inom området korrekta utbetalningar och bidragsbrott,

7. årligen till rådet och regeringen (Finansdepartementet) sammanställa information och återrapportera en samlad bild av det arbete som har bedrivits för att motverka felaktiga utbetalningar,

8. vart tredje år till rådet och regeringen (Finansdepartementet) föreslå för vilka system och systemöverskridande uppgifter som studier av omfattningen av felaktiga utbetalningar ska genomföras,

9. vart tredje år till rådet och regeringen (Finansdepartementet) presentera en fördjupad lägesbild. Av lägesbilden ska framgå omfattningen av och orsakerna till felaktiga utbetalningar, vilka åtgärder som har vidtagits och vilken effekt de haft, hur digitalisering och AI har använts samt resultaten av genomförda attityd-undersökningar på området.

Modellen för återkommande omfattningsstudier

6 § Syftet med modellen för återkommande omfattningsstudier (modellen) är att bidra till en strategisk, sammanhållen och effektiv styrning av arbetet med att säkerställa korrekta utbetalningar samt motverka bidragsbrott och överutnyttjande.

7 § Modellen ska implementeras inom ramen för en treårscykel och innehålla följande moment

1. riskanalyser av enskilda ersättningssystem där föregående års utgifter överstigit 1 miljard kronor,

2. förslag på ersättningssystem med väsentlig risk för felaktiga utbetalningar som ska omfattningsstuderas,

3. omfattningsstudier av felaktiga utbetalningar från enskilda ersättningssystem samt av vissa systemöverskridande uppgifter, och

4. sammanställning och avrapportering av resultaten av de riskanalyser och omfattningsstudier som genomförts inom treårscykeln.

8 § Senast 1 mars varje år ska rådets kansli till regeringen (Finansdepartementet) lämna en resultatredovisning och en arbetsplan.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2020.

1.2 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2016:1023) med instruktion för Ekonomistyrningsverket

Härigenom föreskrivs att det i förordningen (2016:1023) med instruktion för Ekonomistyrningsverket ska införas en ny paragraf, 23 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	23 a § *Vid myndigheten finns ett kansli för Rådet för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen.* *Kansliet ska vara självständigt i förhållande till myndigheten och ledas av en kanslichef.*

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2020.

1.3 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingen

Härigenom föreskrivs att 4 § förordningen (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingen ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
4 §	
Arbetsförmedlingen ska vidare	
1. säkerställa att arbetslöshetsförsäkringen fungerar som en omställningsförsäkring,	
2. anlita kompletterande aktörer för att snabbt och effektivt få arbetssökande i arbete,	
3. aktivt inhämta information om lediga arbeten,	
4. analysera, följa upp och utvärdera hur myndighetens verksamhet och de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna påverkar arbetsmarknadens funktionssätt,	
5. göra bedömningar av arbetsmarknadsläget för att tillhandahålla beslutsunderlag för den framtida arbetsmarknadspolitiken,	
6. bistå myndigheter och andra som bedriver uppföljning och utvärdering inom Arbetsförmedlingens verksamhetsområde, samt	
7. säkerställa att felaktiga utbetalningar inte görs och motverka bidragsbrott *samt i detta arbete samverka med berörda parter.*	7. säkerställa att felaktiga utbetalningar inte görs och motverka bidragsbrott. *Myndigheten ska arbeta med riskhantering och vidta kontroller i förebyggande och upptäckande syfte för att minska risken för felaktiga utbetalningar.*
	Myndigheten ska samverka med berörda myndigheter och andra berörda parter i arbetet med att säkerställa korrekta utbetalningar och motverka bidragsbrott.
Förordning (2010:1131).	Förordning (2010:1131).

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2020.

1.4 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2017:1114) med instruktion för Centrala studiestödsnämnden

Härigenom föreskrivs att 4 § förordningen (2017:1114) med instruktion för Centrala studiestödsnämnden ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	4 §
Myndigheten ska motverka bidragsbrott och säkerställa att felaktiga utbetalningar inte görs.	Myndigheten ska motverka bidragsbrott och säkerställa att felaktiga utbetalningar inte görs. *Myndigheten ska arbeta med riskhantering och vidta kontroller i förebyggande och upptäckande syfte för att minska risken för felaktiga utbetalningar.* *Myndigheten ska samverka med berörda myndigheter och andra berörda parter i arbetet med att säkerställa korrekta utbetalningar och motverka bidragsbrott.*

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2020.

1.5 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2009:1174) med instruktion för Försäkringskassan

Härigenom föreskrivs att 2 och 5 §§ förordningen (2009:1174) med instruktion för Försäkringskassan ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
2 §	
Försäkringskassan ska	
1. ge information till berörda om socialförsäkringen och de övriga förmåner och ersättningar som myndigheten ansvarar för,	
2. se till att myndighetens föreskrifter och andra styrande dokument och rutiner är kostnadseffektiva och enkla att följa och förstå för enskilda och företag,	
3. säkerställa att felaktiga utbetalningar inte görs och motverka bidragsbrott,	3. säkerställa att felaktiga utbetalningar inte görs och motverka bidragsbrott. *Myndigheten ska arbeta med riskhantering och vidta kontroller i förebyggande och upptäckande syfte för att minska risken för felaktiga utbetalningar*,
4. följa, analysera och förmedla socialförsäkringssystemets utveckling och effekter för enskilda och samhälle inom sitt verksamhetsområde,	
5. ansvara för att en kvalificerad kunskapsuppbyggnad sker i fråga om de verksamhetsområden som myndigheten har ansvar för, med utgångspunkt i de mål och andra åligganden som gäller för myndigheten,	
6. stödja forskning inom socialförsäkringsområdet,	
7. i sin verksamhet belysa, analysera och uppmärksamma Sveriges åtaganden enligt internationella konventioner till skydd för de mänskliga rättigheterna,	
8. ha ett samlat ansvar, sektorsansvar, för funktionshindersfrågor med anknytning till sitt verksamhetsområde och inom ramen för detta ansvar vara samlande, stödjande och pådrivande i förhållande till övriga berörda parter,	

9. vid beslut och andra åtgärder som rör barn analysera konsekvenserna för barn och då ta särskild hänsyn till barnets bästa enligt Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter,

10. integrera ett jämställdhetsperspektiv i sin verksamhet,

11. ha ett samlat ansvar inom sitt verksamhetsområde för frågor som har betydelse för nyanlända invandrares etablering i samhället, och

12. ge information och stöd till föräldrar i frågor om underhållsbidrag och underhållsskyldighet gentemot barn och, inom ramen för detta, på begäran av föräldrar bistå dem med hjälp och stöd att dels beräkna underhållsbidrag, dels utforma avtal om sådant bidrag i det enskilda fallet. Förordning (2016:12).

5 §

Försäkringskassan ska samverka med

1. berörda myndigheter, kommuner och landsting samt andra berörda parter för att bedriva en effektiv och rättssäker verksamhet och därvid särskilt *verka för att felaktiga utbetalningar inte görs*,	1. berörda myndigheter, kommuner och landsting samt andra berörda parter för att bedriva en effektiv och rättssäker verksamhet och därvid särskilt *samverka i arbetet med att säkerställa korrekta utbetalningar och motverka bidragsbrott*.

2. Tandvårds- och läkemedelsförmånsverket och andra berörda parter i frågor om det statliga tandvårdsstödet,

3. Arbetsförmedlingen, Arbetsmiljöverket och Socialstyrelsen i syfte att uppnå en effektiv användning av tillgängliga resurser inom rehabiliteringsområdet. Försäkringskassan ska i samma syfte träffa överenskommelse med kommun, landsting eller Arbetsförmedlingen samt bedriva finansiell samordning enligt lagen (2003:1210) om finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser. Förordning (2016:11).

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2020.

1.6 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2019:502) med instruktion för Migrationsverket

Härigenom föreskrivs att 5 § förordningen (2019:502) med instruktion för Migrationsverket ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	5 §
Myndigheten ska dessutom	
1. vidta åtgärder för att motverka missbruk av regler, felaktiga utbetalningar och bidragsbrott,	1. vidta åtgärder för att motverka missbruk av regler, felaktiga utbetalningar och bidragsbrott. *Myndigheten ska arbeta med riskhantering och vidta kontroller i förebyggande och upptäckande syfte för att minska risken för felaktiga utbetalningar.* *Myndigheten ska samverka med berörda myndigheter och andra berörda parter i arbetet med att säkerställa korrekta utbetalningar och motverka bidragsbrott,*
2. bistå Säkerhetspolisen i dess verksamhet för att förebygga och avslöja brott mot rikets säkerhet och i frågor som rör terrorism,	
3. anmäla till Polismyndigheten eller åklagare om det i ett ärende hos myndigheten framkommer misstankar om folkmord, brott mot mänskligheten eller krigsförbrytelser, och	
4. bidra till arbetet mot människohandel och liknande brott.	

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2020.

1.7 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2009:1173) med instruktion för Pensionsmyndigheten

Härigenom föreskrivs att 2 och 6 §§ förordningen (2009:1173) med instruktion för Pensionsmyndigheten ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
2 §	
/Träder i kraft I:2020-01-01/ Myndigheten ska	
1. ge allmänheten information om pensioner och andra förmåner som avses i 1 § och se till att denna ges utifrån den enskildes behov,	
2. informera och ge pensionssparare och pensionärer en samlad bild av hela pensionen samt informera om vilka faktorer som påverkar pensionens storlek, hur stor pensionen kan antas bli och tydliggöra vilka konsekvenser olika val kan få för pensionen,	
3. stärka pensionssparares och pensionärers ställning som konsumenter av finansiella produkter inom pensionsområdet genom att ge vägledning som är anpassad till kvinnors och mäns behov och livssituation,	
4. följa, analysera och förmedla ålderspensionssystemets utveckling och effekter för enskilda och samhälle,	
5. säkerställa att felaktiga utbetalningar inte görs och motverka bidragsbrott,	5. säkerställa att felaktiga utbetalningar inte görs och motverka bidragsbrott. *Myndigheten ska arbeta med riskhantering och vidta kontroller i förebyggande och upptäckande syfte för att minska risken för felaktiga utbetalningar*,
6. verka för lagenlighet och enhetlighet vid rättstillämpningen för bestämmande av pensionsgrundande inkomst,	
7. medverka i EU-arbetet och annat internationellt samarbete samt vid behov representera Sverige inom sitt verksamhetsområde,	
8. integrera ett jämställdhetsperspektiv i sin verksamhet, och	
9. fullgöra de uppgifter som en behörig myndighet har enligt	
– artikel I i konventionen av den 30 januari 2002 om social trygghet mellan Sverige och Kanada vid tillämpning av artiklarna	

XX.1 (information) och XXV.1 (tolkning och tillämpning) i konventionen när frågan gäller pensionsförmåner eller efterlevandestöd,

– artikel 1 i konventionen den 13 mars 1995 om social trygghet mellan Konungariket Sverige och Republiken Chile vid tillämpning av artikel 19 c-e (information) i konventionen när frågan gäller pensionsförmåner, efterlevandestöd och förmåner till efterlevande från arbetsskadeförsäkringen, och

– artikel 1 i konventionen av den 30 juni 1978 mellan Sverige och Turkiet om social trygghet vid tillämpning av artiklarna 31 och 32 (information) när frågan gäller pensionsförmåner, efterlevandestöd och förmåner till efterlevande från arbetsskadeförsäkringen.

Förordning (2019:216).

6 §

Myndigheten ska samverka med berörda myndigheter, kommuner och andra berörda parter för att bedriva en effektiv och rättssäker verksamhet.	Myndigheten ska samverka med berörda myndigheter, kommuner och andra berörda parter för att bedriva en effektiv och rättssäker verksamhet *och därvid särskilt samverka i arbetet med att säkerställa korrekta utbetalningar och motverka bidragsbrott*.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2020.

1.8 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:906) med instruktion för Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen

Härigenom föreskrivs att 2 § förordningen (2007:906) med instruktion för Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
2 §	
Utöver de uppgifter som följer av lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor och lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring, ska myndigheten	
1. granska Arbetsförmedlingens utbetalning av statsbidrag till arbetslöshetskassorna enligt 8 § förordningen (1997:836) om arbetslöshetskassor,	
2. granska handläggningen av och rutinerna för handläggning av ärenden hos Arbetsförmedlingen som har samband med arbetslöshetsförsäkringen,	
3. granska handläggningen av och rutinerna för handläggning av ärenden hos Arbetsförmedlingen om återkallande av anvisningar till arbetsmarknadspolitiska program,	
4. till Arbetsförmedlingen påtala de brister som inspektionen har funnit vid sin granskning enligt 1–3,	
5. verka för att säkerställa att arbetslöshetsersättning betalas ut endast till den som är berättigad till sådan ersättning,	*5. samverka med berörda myndigheter och andra berörda parter i arbetet med att säkerställa korrekta utbetalningar från välfärdssystemen och motverka bidragsbrott,*
6. följa utvecklingen på arbetslöshetsförsäkringens område och ta de initiativ till åtgärder som uppföljningen ger anledning till,	*6.* verka för att säkerställa att arbetslöshetsersättning betalas ut endast till den som är berättigad till sådan ersättning,
7. granska handläggningen av och rutinerna för handläggning av ärenden hos Arbetsförmedlingen om varning och avstängning från rätt till	*7.* följa utvecklingen på arbetslöshetsförsäkringens område och ta de initiativ till

aktivitetsstöd, utvecklingsersättning och etableringsersättning,

8. granska handläggningen av och rutinerna för handläggning av ärenden hos Försäkringskassan om avstängning från rätt till aktivitetsstöd, utvecklingsersättning och etableringsersättning,

9. till Arbetsförmedlingen respektive Försäkringskassan påtala de brister som inspektionen har funnit vid sin tillsyn enligt 7 och 8,

10. följa utvecklingen på det område som avser ärenden om varning och avstängning från rätt till aktivitetsstöd, utvecklingsersättning och etableringsersättning och ta de initiativ till åtgärder som uppföljningen ger anledning till, och

11. fullgöra de uppgifter som en behörig myndighet har enligt

– artikel 1 i konventionen av den 30 juni 1978 mellan Sverige och Turkiet om social trygghet vid tillämpning av artiklarna 31 och 32 (information) när frågan gäller arbetslöshetsförsäkringen, och

– artikel 1 i konventionen den 13 mars 1995 om social trygghet mellan Konungariket Sverige och Republiken Chile vid tillämpning av artikel 19 c-e (information) i konventionen

åtgärder som uppföljningen ger anledning till,

8. granska handläggningen av och rutinerna för handläggning av ärenden hos Arbetsförmedlingen om varning och avstängning från rätt till aktivitetsstöd, utvecklingsersättning och etableringsersättning,

9. granska handläggningen av och rutinerna för handläggning av ärenden hos Försäkringskassan om avstängning från rätt till aktivitetsstöd, utvecklingsersättning och etableringsersättning,

10. till Arbetsförmedlingen respektive Försäkringskassan påtala de brister som inspektionen har funnit vid sin tillsyn enligt 7 och 8,

11. följa utvecklingen på det område som avser ärenden om varning och avstängning från rätt till aktivitetsstöd, utvecklingsersättning och etableringsersättning och ta de initiativ till åtgärder som uppföljningen ger anledning till, och

12. fullgöra de uppgifter som en behörig myndighet har enligt

– artikel 1 i konventionen av den 30 juni 1978 mellan Sverige och Turkiet om social trygghet vid tillämpning av artiklarna 31 och 32 (information) när frågan gäller arbetslöshetsförsäkringen, och

när frågan gäller arbetslöshetsförsäkring. Förordning (2017:823).	– artikel 1 i konventionen den 13 mars 1995 om social trygghet mellan Konungariket Sverige och Republiken Chile vid tillämpning av artikel 19 c-e (information) i konventionen när frågan gäller arbetslöshetsförsäkring. Förordning (2017:823).

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2020.

1.9 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2017:154) med instruktion för Skatteverket

Härigenom föreskrivs att det i förordningen (2017:154) med instruktion för Skatteverket ska införas en ny paragraf, 15 b §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	15 b §
	Myndigheten ska samverka med berörda myndigheter och andra berörda parter i arbetet med att säkerställa korrekta utbetalningar från välfärdssystemen och motverka bidragsbrott.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2020.

1.10 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:1110) med instruktion för Bolagsverket

Härigenom föreskrivs att det i förordningen (2007:1110) med instruktion för Bolagsverket ska införas en ny paragraf, 5 b §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	5 b §
	Myndigheten ska samverka med berörda myndigheter och andra berörda parter i arbetet med att säkerställa korrekta utbetalningar från välfärdssystemen och motverka bidragsbrott.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2020.

1.11 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2013:176) med instruktion för Inspektionen för vård och omsorg

Härigenom föreskrivs att 4 § förordningen (2013:176) med instruktion för Inspektionen för vård och omsorg ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
Samverkan	
	4 §
Myndigheten ska samverka med andra berörda myndigheter i syfte att uppnå ett effektivt kunskaps- och erfarenhetsutbyte i arbetet med tillsyn, styrning med kunskap och regelgivning.	Myndigheten ska samverka med andra berörda myndigheter i syfte att uppnå ett effektivt kunskaps- och erfarenhetsutbyte i arbetet med tillsyn, styrning med kunskap och regelgivning.
	Myndigheten ska samverka med berörda myndigheter och andra berörda parter i arbetet med att säkerställa korrekta utbetalningar från välfärdssystemen och motverka bidragsbrott.
Bestämmelser om samverkan med vissa andra myndigheter finns i förordningen (2015:155) om statlig styrning med kunskap avseende hälso- och sjukvård och socialtjänst.	Bestämmelser om samverkan med vissa andra myndigheter finns i förordningen (2015:155) om statlig styrning med kunskap avseende hälso- och sjukvård och socialtjänst.
Myndigheten kungör sina föreskrifter i Gemensamma författningssamlingen avseende hälso- och sjukvård, socialtjänst, läkemedel, folkhälsa m.m. i enlighet med bilaga 1 till författningssamlingsförordningen (1976:725).	Myndigheten kungör sina föreskrifter i Gemensamma författningssamlingen avseende hälso- och sjukvård, socialtjänst, läkemedel, folkhälsa m.m. i enlighet med bilaga 1 till
Förordning (2015:172).	

författningssamlings-
förordningen (1976:725).
Förordning (2015:172).

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2020.

1.12 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2003:766) om behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration

Härigenom föreskrivs att 4 c § förordningen (2003:766) om behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
Utlämnande på medium för automatiserad behandling	
4 c §	
För beräkning och kontroll av sjukpenninggrundande inkomst, bostadsbidrag, underhållsstöd, bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd får personnummer eller samordningsnummer i socialförsäkringsdatabasen lämnas ut på medium för automatiserad behandling till Skatteverket.	*För tillhandahållande av uppgifter som är av betydelse för tillämpningen av socialförsäkringsbalken och som enligt lag eller annan författning får lämnas till en myndighet inom socialförsäkringens administration*, får personnummer eller samordningsnummer i socialförsäkringsdatabasen lämnas ut på medium för automatiserad behandling till Skatteverket.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2020.

2 Delegationens uppdrag, organisation och arbete

2.1 Uppdraget

Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen (nedan kallad delegationen) har haft i uppdrag att motverka överutnyttjande av och felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen och andra närliggande skattefinansierade eller skattesubventionerade system. Uppdraget har varit att bidra till att de resurser som fördelas genom dessa system endast kommer dem till del som resurserna är avsedda för. Enligt direktiven skulle delegationen utgöra ett samlande organ som ska ta fram faktaunderlag och en övergripande kunskapsbaserad lägesbild till regeringen. Vidare ingick i uppdraget och lämna förslag på mål och resultatindikatorer i syfte att möjliggöra en samlad uppföljning av de insatser som genomförs av myndigheterna och att komplettera tidigare attitydundersökningar på området. En viktig del av uppdraget var att genomföra omfattningsstudier av felaktiga utbetalningar från system där det finns väsentliga risker för fel och redovisa orsakerna till felen, samt göra en bedömning av den totala omfattningen av felaktiga utbetalningar. I detta ingick också att föreslå en modell som möjliggör återkommande omfattningsbedömningar. I uppdraget ingick även att föreslå hur arbetet kan fortsätta efter att delegationens uppdrag är slutfört.

Den fullständiga uppdragsbeskrivningen finns i direktiven (dir. 2016:60), se bilaga 1.

2.2 Delegationens organisation

Delegationen leddes av en ordförande och bestod av 10 ledamöter och 17 experter.[13] Ett kansli inrättades som stöd till delegationen och har ansvarat för det löpande arbetet. Delegationsmöten med experter och ledamöter har ägt rum varannan månad. En stor del av delegationens arbete har bedrivits inom ramen för olika typer av arbetsgrupper med deltagare från delegationens myndigheter och organisationer. Deltagarna i dessa grupper har fungerat som expertstöd till kansliet och som en länk mellan delegationen och sina respektive myndigheter och organisationer. De bidrog till att driva arbetet framåt och säkerställa att arbetet kunde genomföras med gott resultat. Arbetsgruppsdeltagarna lämnade även värdefulla synpunkter på utkast till rapporterna. Nedan följer en översiktlig genomgång av arbetsgrupperna.

- *Arbetsgruppen för omfattningsstudier av felaktiga utbetalningar* arbetade fram de definitioner som sedan var vägledande för det fortsatta arbetet. Gruppen arbetade även fram en modell som möjliggjorde en jämförelse av risker för felaktiga utbetalningar mellan olika system. Arbetsgruppens deltagare tillämpade sedan modellen på sina respektive myndigheter och organisationer. Resultaten från dessa riskanalyser låg till grund för de kommande omfattningsstudierna. I arbetsgruppen deltog representanter från de fem utbetalande myndigheterna, Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF), Sveriges a-kassor och Sveriges Kommuner och Regioner (SKR)[14].
- *Arbetsgruppen för metoder* hade till uppgift att identifiera och värdera möjliga metoder för omfattningsstudier. Arbetsgruppen bestod av deltagare från IAF, Inspektionen för socialförsäkringen (ISF), Brottförebyggande rådet (Brå) samt Arbetsförmedlingen.

[13] I delegationen ingick representanter från Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Polismyndigheten, Brottsförebyggande rådet, Migrationsverket, Försäkringskassan, Socialstyrelsen, Inspektionen för vård och omsorg, Inspektionen för socialförsäkringen, Pensionsmyndigheten, Länsstyrelsen Örebro, Ekonomistyrningsverket, Skatteverket, Statskontoret, Kronofogdemyndigheten, Konkurrensverket, Centrala studiestödsnämnden, Arbetsförmedlingen, Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen, Sveriges a-kassor, Sveriges Kommuner och Regioner samt Regeringskansliet.
[14] Den 27 november 2019 ändrade Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) namn till Sveriges Kommuner och Regioner (SKR).

- *Ett forum för genomförande av omfattningsstudier* bildades för att undersöka förutsättningarna för att genomföra empiriska omfattningsstudier av felaktiga utbetalningar inom riskfyllda system och ett urval av övriga system. Forumet gav också ett stöd i allt från val av studieupplägg och design, planering, genomförande och analys till rapportering av empiriska studier av enskilda ersättningssystem. Forumet fungerade även som ett rådgivande och styrande organ för att säkerställa enhetlighet och kvalitet i genomförande och rapportering av de empiriska studierna.[15] I forumet deltog representanter från de fem utbetalande myndigheterna och IAF.
- *Arbetsgruppen för attitydarbete* inrättades för att undersöka förhållningssätt och kunskaper kring hur handläggare, företag och allmänhet ser på utbetalningar från välfärdssystemen. I arbetsgruppen ingick representanter från Centrala studiestödsnämnden (CSN), Arbetsförmedlingen, Brottsförebyggande rådet, Försäkringskassan, SKR och Skatteverket. Arbetsgruppen arbetade bland annat med att genomföra intervjuer med handläggare som arbetar med förmåner där den egna bedömningen har stort utrymme. En annan uppgift var att ta fram ett undervisningsmaterial för gymnasieskolan, ett samarbete mellan kansliet, CSN och lärare.
- *En referensgrupp* bildades för att bistå kansliet i arbetet med att kartlägga regeringens styrning och myndigheternas arbete med att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. I referensgruppen fanns representanter från ISF, Statskontoret, Pensionsmyndigheten och Ekonomistyrningsverket (ESV).

2.3 Delegationens arbetssätt

Sammanträden, konferenser och seminarier

Delegationens arbetssätt har utgått från kommittéförordningen och delegationens direktiv. Delegationens ordförande har med stöd från kansliet föreslagit den övergripande inriktningen för arbetet med

[15] Diskussionerna bidrog till delar av underlaget till rapporten *Läckaget i välfärdssystemen, del 1 – Omfattningsstudier och bedömningar av felaktiga utbetalningar från vissa välfärdssystem* (Rapport 4).

utgångspunkt i delegationens uppdrag. Delegationens ledamöter och experter har löpande diskuterat och fått möjligheter att lämna synpunkter på hur arbetet med att uppfylla direktiven lagts upp. Detta har skett dels genom information, diskussion och återkoppling på delegationsmötena, dels genom de olika arbetsgrupperna.

Varannan månad under den period som delegationen har varit verksam har ledamöter och experter träffats under en halvdag. Stående punkter på delegationsmötena har varit återkoppling från arbetsgruppernas arbete, information från kansliet om hur det löpande arbetet fortskrider och vad nästa steg för att uppfylla direktiven är. På delegationssammanträdena har delegationens myndigheter och organisationer fått tillfällen att redogöra för hur de arbetar med att motverka felaktiga utbetalningar ur olika aspekter. Detta har bidragit till erfarenhetsutbyte och till att sprida goda exempel. Även en rad externa talare har bjudits in till delegationsmötena för att presentera relevanta ämnen. Totalt har 22 delegationssammanträden ägt rum, varav två har varit med enbart ledamöterna.

Som ovan nämnts har en stor del av delegationens arbete bedrivits inom ramen för olika typer av arbetsgrupper. Delegationens myndigheter och organisationer har aktivt bidragit till att uppfylla uppdraget genom att delta i dessa grupper. Det arbete som arbetsgruppsdeltagarna har bidragit med har varit en förutsättning för att kunna uppfylla direktivens krav. Sammanlagt har fyra olika arbetsgrupper och en referensgrupp varit verksamma under ledning av delegationens kansli, totalt har cirka 45 arbetsmöten ägt rum i dessa grupper.

I början av uppdraget besökte kansliet de myndigheter och organisationer som ingår i delegationen. Syftet var att få en bild av vilka erfarenheter de kunde bidra med, vilka huvudsakliga problem och hinder kopplat till uppdraget som de såg och vilka samarbeten som var relevanta. Utöver dessa besök har det hållits ett stort antal bilaterala möten mellan kansliet och representanter för olika myndigheter och organisationer för att diskutera specifika frågor. Delegationens kansli har genomfört studiebesök och besökt ett antal samverkansforum för att få en bild av hur samverkan mellan myndigheterna sker.

Delegationens kansli har anordnat ett antal seminarier och workshops i syfte att inhämta kunskap för uppdraget. Bland annat har ett metodseminarium med forskare och representanter från ett stort antal myndigheter och organisationer genomförts inom ramen för arbetet med omfattningsstudier av felaktiga utbetalningar.

I början av juli 2018 anordnade Delegationen tre paneldebatter i Almedalen. Debatterna rörde olika aspekter av felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen.

Kansliet har också bjudits in till en rad olika seminarier och konferenser för att presentera delegationens uppdrag och arbete.

Kartläggningar

Delegationens kansli har med hjälp av myndigheterna genomfört studier och analyser som ligger till grund för de kartläggningar som gjorts. Resultaten från kartläggningar har avrapporterats i sex särskilda rapporter[16]. Ledamöterna och experterna har bidragit med värdefulla synpunkter på utkast till rapporterna. Kartläggningarnas upplägg presenteras närmare i kapitel 3. Kartläggningarna har rört följande områden.

- Bidragsmoralen i samhället (inställning eller attityder till felaktiga utbetalningar)
- Risker för felaktiga utbetalningar
- Omfattningen av felaktiga utbetalningar
- Styrning av arbetet med att säkerställa korrekta utbetalningar
- Digitalisering och AI

Utöver rapporter inom ovanstående områden har även ett utbildningsmaterial till gymnasieskolan tagits fram i syfte att förbättra kunskaperna och förståelsen för välfärdssamhället.

[16] *Risker för felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen* (Rapport 1), *Bidragsmoralen i samhället – En aktuell lägesbild av inställningen till felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen* (Rapport 2), *Styrning av arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen – En kartläggning* (Rapport 3), *Läckaget i välfärdssystemen, del 1 – Omfattningsstudier och bedömningar av felaktiga utbetalningar från vissa välfärdssystem* (Rapport 4), *Digitalisering och AI för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen* (Rapport 5), *Läckaget i välfärdssystemen, del 2 – Omfattning av felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen* (Rapport 6).

Delegationen har dessutom varit remissinstans för olika utredningar m.m. och ordföranden har delegerats att svara på alla remisser som ställts till delegationen. Fem remissvar har lämnats för delegationens räkning.[17] De flesta myndigheter som delegationens ledamöter representerar lämnade egna yttranden på samma remisser.

Erfarenhetsutbyte och bidrag till den offentliga debatten

En del av delegationens uppdrag var att bidra till erfarenhetsutbyte samt att delta i och bidra till den offentliga debatten på området. Kommunikationsarbetet har därför varit en viktig del av uppdraget. Därför togs en kommunikationsstrategi fram med en kommunikationsplan, som förnyades varje år. Syftet var att öka samsynen och kunskapen kring kommunikation hos deltagande myndigheter och organisationer i delegationen och att skapa tydlighet i rollfördelningen kring kommunikationen.

Delegationens webbplats har varit en kanal för informationsspridning och erfarenhetsutbyte.[18] På webbplatsen har aktuella händelser publicerats, till exempel nyheter om delegationens aktiviteter och rapporter. Det har också publicerats nyheter från myndigheter och andra aktörer. Delegationen har även haft en profil på LinkedIn för att nå ut med nyheter och annan information till så många som möjligt. Varannan månad tog kansliet fram ett nyhetsbrev som skickades ut till prenumeranter. I nyhetsbrevet sammanfattades de viktigaste nyheterna på området, framför allt kansliets och delegationens aktiviteter, men även nyheter från externa aktörer. Kansliets omvärldsbevakning har varit ett viktigt stöd i arbetet med publicering av nyheter på webbplatsen och utskick av nyhetsbrev.

Delegationens kansli tog tidigt fram ett informationsmaterial (en folder) som på ett enkelt och kortfattat sätt sammanfattade delegationens uppdrag och arbete.

I syfte att delta i och bidra till den offentliga debatten om överutnyttjande av och felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen

[17] Ds 2019:13: *Etableringsjobb*, SOU 2018:14: *Bidragsbrott och underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen – en utvärdering*, Ds 2017:67: *Lönegaranti och utbetalande myndighet*, U2017/04843/GV: *Studiemedel vid utlandsstudier – Förändringar för ett långsiktigt och hållbart system*, SOU 2017:37: *Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra*.
[18] www.korrektautbetalningar.se

arrangerade Delegationens kansli sommaren 2018 tre seminarier i Almedalen. Seminarierna hade formen av paneldebatter. I debatterna medverkade forskare, riksdagsledamöter och ledande konsulter samt representanter från Svenskt Näringsliv, Udbetaling Danmark, myndigheter och statliga utredningar. Paneldebatterna handlade om för- och nackdelar med att mäta felaktiga utbetalningar, vikten av att motverka fel och hur digitalisering och AI kan bidra till korrekta utbetalningar.

I samband med att delegationens kansli i juni 2019 publicerade tre underlagsrapporter om bidragsmoralen i samhället, styrning av arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar och omfattning av felaktiga utbetalningar skrev delegationens ordförande en debattartikel med stort genomslag.

2.4 Angränsande utredningar

Sedan 2005 års informationsutbytesutredning[19] och FUT-delegationen[20] lämnade sina respektive förslag har regeringen tillsatt en rad utredningar med syfte att bland annat säkerställa hållbara välfärdssystem och motverka felaktiga utbetalningar. Dessa utredningars förslag och vad de har resulterat i har varit en viktig utgångspunkt för arbetet i delegationen. Tidigare utredningars förslag har följts upp för att identifiera behov av förändringar i syfte att motverka felaktiga utbetalningar.

Delegationens kansli har också haft kontinuerlig kontakt och samråd med ett stort antal utredningar med närliggande uppdrag i syfte att utbyta erfarenheter samt dra nytta av och komplettera andra utredningars arbete. Sammanlagt har kansliet haft samrådsmöten med ett tiotal utredningar. Enligt direktiven hade delegationen i uppgift att samråda med Utredningen om organiserad och systematisk ekonomisk brottslighet mot välfärden (SOU 2017:37), Utredningen om utvärdering av bidragsbrottslagen (SOU 2018:14) och LSS-utredningen (SOU 2018:88).

Efter att delegationen påbörjat sitt arbete har regeringen tillsatt Utredningen om samordning av statliga utbetalningar från

[19] SOU 2007:45: *Utökat elektroniskt informationsutbyte mellan myndigheter*. Betänkande av 2005 års informationsutbytesutredning.
[20] SOU 2008:74: *Rätt och riktigt – Åtgärder mot felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen*. Betänkande av Delegationen mot felaktiga utbetalningar.

välfärdssystemen (Fi 2018:05). Nedan redogörs kort för dessa utredningars uppdrag och resultat.

Utredningen om organiserad och systematisk ekonomisk brottslighet mot välfärden

En utredning har genomfört en översyn av välfärdsstatens förmåga att stå emot organiserad och systematisk ekonomisk brottslighet och har föreslagit en rad åtgärder för att motverka att bidrag och förmåner hamnar i händerna på kriminella. Utredningen konstaterade att det finns otillräckliga förutsättningar för myndigheter att bekämpa välfärdsbrottsligheten och att det förekommer felaktiga uppgifter i register som ligger till grund för utbetalningar. Utredningen kom även fram till att myndigheter inte har tillräckliga möjligheter att kontrollera om inrapporterade uppgifter är korrekta. Utredningens betänkande innehåller en rad förslag på åtgärder för att stoppa brottsligheten mot välfärdssystemen, bland annat lämnade utredningen förslag till effektivare informationsutbyte mellan myndigheter, åtgärder mot identitetsrelaterad brottslighet och felaktigheter i folkbokföringen.

Utredningens förslag resulterade bland annat i att regeringen tillsatte en utredning avseende säkra identitetshandlingar[21]. Regeringen genomförde åtgärder för ordning och reda i folkbokföringen[22] och en utredning om samordnade utbetalningar tillsattes[23]. Bland regeringens åtgärder ingick även förbättrad hantering av bidragsbrott samt utvidgning och skärpning av bidragsbrottslagen (se avsnitt 2.4.2).

Regeringen gav i maj 2018 Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten i uppdrag att kartlägga hur hanteringen av bidragsbrott bedrivs i dag och hur den kan förbättras.[24] Uppdraget delredovisades i oktober 2019. Det konstateras bland annat att för att förbättra

[21] SOU 2019:14: *Ett säkert statligt ID-kort – med e-legitimation.* Betänkande av 2017 års ID-kortsutredning.
[22] Folkbokföringsbrottet återinfördes den 1 juli 2018. Skatteverket har i regleringsbrevet för 2019 som mål- och återrapporteringskrav att öka kvaliteten i folkbokföringen och särskilt beskriva hur fel förebyggs och hur riskhanteringen inom folkbokföringen stärks.
[23] Utredningen om samordning av statliga utbetalningar från välfärdssystemen (Fi 2018:05).
[24] Justitiedepartementet (2018): *Uppdrag till Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten om förbättrad hantering av bidragsbrott.* Regeringsbeslut 2018-05-24, Ju2018/03037/KRIM. Uppdraget slutredovisas i oktober 2020.

hanteringen av bidragsbrott behöver samordningen förbättras mellan utbetalande myndigheter, men också mellan utbetalande och brottsutredande myndigheter.[25]

Utredningen om utvärdering av bidragsbrottslagen

Utredningen om utvärdering av bidragsbrottslagen har haft i uppdrag att göra en bredare utvärdering av lagen för att undersöka hur bestämmelserna har fungerat i praktiken, vilka konsekvenser som lagen har fått och om syftena med reformen har uppnåtts. Utredningen har därför kartlagt hur myndigheter, arbetslöshetskassor och kommuner arbetar för att motverka bidragsbrott. Utvärderingen visar bl.a. att misstänkta bidragsbrott inte anmäls i tillräcklig utsträckning och att andelen anmälningar som leder till lagföring är låg.

Utredningens förslag resulterade i att bidragsbrottslagens (2007:612) tillämpningsområde utvidgas till att avse även stöd, bidrag och ersättningar som beslutas av Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen eller en kommun och avser en enskild person, men betalas ut till någon annan än den enskilde. Ändringarna innebär att till exempel tandvårdsstöd och olika former av arbetsmarknadspolitiska stöd omfattas av lagen. Maximistraffet för grovt bidragsbrott skärps från fängelse i fyra år till sex år. Preskriptionstiden för ringa och vårdslöst bidragsbrott förlängs från två till fem år. Underrättelseskyldigheten vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen utökas till att omfatta även pensioner och stöd som beslutas av Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen eller en kommun och som avser en enskild person, men betalas ut till någon annan än den enskilde. Underrättelseskyldigheten omfattar även kommunerna.

De nya reglerna träder i kraft den 1 januari 2020.[26]

[25] Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten (2019): *Delredovisning av regeringsuppdrag till Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten om förbättrad hantering av bidragsbrott.* Polismyndighetens dnr: A310.133/2019, Åklagarmyndighetens dnr: ÅM2019-1666.
[26] Socialförsäkringsutskottets betänkande 2019/20:SfU8, *Ett starkare skydd för välfärdssystemen.*

LSS-utredningen

LSS-utredningen har sett över assistansersättningen i socialförsäkringsbalken och delar av lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS). Syftet var att skapa en långsiktigt hållbar ekonomisk utveckling av insatsen personlig assistans och att få till stånd mer ändamålsenliga insatser i LSS. Utredningen bedömde bland annat att felaktiga utbetalningar kan ha haft en betydelse för kostnadsutvecklingen, men inte i lika stor utsträckningen som tidigare eftersom det har införts tillståndskrav för att bedriva assistansverksamhet. Utredningen lämnade inga förslag på åtgärder mot felaktiga utbetalningar från assistansersättningen.

Utredningen om samordning av statliga utbetalningar från välfärdssystemen

En särskild utredare har fått i uppdrag att undersöka hur en samordnande funktion för statliga utbetalningar från välfärdssystemen skulle kunna bidra till att öka möjligheterna att förhindra felaktiga utbetalningar, effektivisera utbetalningsprocesser och förbättra servicen till medborgarna. Utredningen konstaterade i sin första statusrapport att informationsutbyte mellan berörda myndigheter är nödvändigt och pågår i olika former, men är otillräcklig och ineffektiv. Detta beror till stor del på bristande förutsättningar. Utredningen förespråkar därför en samordnande funktion för att motverka felaktiga utbetalningar. Utredningens uppdrag ska slutredovisas senast den 29 maj 2020.

2.5 Avgränsningar och definitioner

Avgränsningar

Vad gäller utbetalningar från välfärdssystemen har arbetet främst omfattat sådana utbetalningar som hanteras av berörda myndigheter och organisationer i delegationen.[27] Det handlar om utbetalningar som avser enskilda personer, antingen direkta ersättningar och

[27] Medlemsorganisationerna SKR och Sveriges a-kassor hanterar själva inga utbetalningar men företräder sina respektive utbetalande organisationer (kommunerna och arbetslöshetskassorna) i delegationen.

bidrag eller till företag eller andra aktörer. Välfärdstjänster som tillhandahålls antingen genom upphandling eller genom att de godkänns för att ingå i ett valfrihetssystem har i viss utsträckning ingått i delegationens kartläggningsarbete (se avsnitt 4.5).

Av de välfärdssystem som hanteras av de myndigheter och organisationer som är representerade i delegationen har 41 system bedömts vara relevanta för delegationens uppdrag, och därmed ingått i uppskattningarna av de felaktiga utbetalningarna. Dessa system finns sammanställda i *bilaga 2.*

Vi har avgränsat bort transfereringar från staten till kommuner och regioner. Delegationens arbete har heller inte omfattat regionernas verksamhet (hälso- och sjukvården), skolväsendet eller universitets- och högskolesystemet. Den verksamhet som är knuten till hanteringen av premiepensioner och det så kallade fondtorget har inte heller berörts i delegationens arbete.

Definitioner

Delegationen har använt följande definition för en *felaktig utbetalning*:

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

Felaktiga utbetalningar kan orsakas av såväl *avsiktliga* som *oavsiktliga* fel. I omfattningsstudierna av felaktiga utbetalningar har, där det varit möjligt, en bedömning gjorts av hur stor andel av de felaktiga utbetalningarna som har orsakats av *misstänkt avsiktliga fel från sökande*. Misstänkt avsiktliga fel innefattar i detta betänkande enbart fel orsakade av sökande, inte av myndigheten. Enligt bidragsbrottslagen begår en person ett *bidragsbrott* om personen lämnar oriktiga uppgifter eller inte anmäler ändrade förhållande och på så sätt orsakar fara för att en felaktig utbetalning görs. För att ett bidragsbrott ska ha begåtts behöver således inte en felaktig utbetalning har skett, det räcker med att det finns en *risk* för en sådan. I de omfattningsstudier som genomförts inom ramen för detta uppdrag har vi enbart tittat på realiserade felaktiga utbetalningar. De uppskattade misstänkt avsiktliga felen i detta betänkande är alltså misstänkta bidragsbrott. Ett bidragsbrott

inrymmer dock fler gärningar eftersom en felaktig utbetalning inte behöver ha realiserats för att ett bidragsbrott ska ha begåtts.

Fel som inte är avsiktliga kan t.ex. handla om misstag, dvs. den sökande kan ha missförstått vilken information som efterfrågas eller kan av misstag ha lämnat felaktiga uppgifter. Det förkommer även att myndigheter gör misstag.

Med bidragsbrott avser vi även sådana bedrägerier som fr.o.m. den 1 januari 2020 kommer att omfattas av bidragsbrottslagen, dvs. välfärdsförmåner som betalas ut till företag men avser enskilda, till exempel tandvårdsstöd och arbetsmarknadspolitiska stöd.[28]

I kartläggningen av bidragsmoralen i samhället använder vi termen *fusk* istället för bidragsbrott. Anledningen är att fusk är det begrepp som används i vardagligt tal och det var därför mer lämpligt att använda det i en enkätundersökning riktad till allmänheten. Termen *bidragsmoral* används för att beskriva inställning eller attityder till felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. Bidragsmoral handlar om viljan att utbetalningarna ska vara korrekta.

Med *överutnyttjande* avses 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.

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

Digitaliseringskommissionen och Expertgruppen för digitala investeringar har lyft fram att *digitaliseringen* innebär att digital kommunikation och interaktion mellan människor, verksamheter och saker blir självklara. Allt större delar av tillvaron är digitaliserad samtidigt som vi i allt mindre grad kan skilja ut det digitala från det icke-digitala.[29] I detta betänkande koncentrerar vi oss på den digitalisering som innebär att myndigheterna kan kommunicera och interagera digitalt med människor och med andra myndigheter. Vi

[28] De arbetsmarknadspolitiska stöd som ingått i delegationens arbete är nystartsjobb och lönebidrag.
[29] SOU 2018:72: *Slutrapport,* Betänkande av Expertgruppen för digitala investeringar, s. 18.

tar särskilt upp vissa lösningar och tjänster som har betydelse för utbetalningarna från välfärdssystemen.

Med *elektroniskt informationsutbyte* menas elektronisk kommunikation av uppgifter över organisationsgränser och i detta betänkande tar vi främst upp sådant informationsutbyte mellan myndigheter.[30] Med *självbetjäningstjänster* avses möjligheter att via internet få tillgång till personuppgifter och annan information samt utföra vissa rättshandlingar, såsom att lämna uppgifter eller göra ansökningar.[31] I rapporten behandlar vi också helt eller delvis *automatiserade processer*. I sådana processer genomförs alla eller vissa av processens arbetsmoment maskinellt utan att någon individ tar någon aktiv del i arbetsmomenten.[32] *Riskbaserade kontroller* bygger på dataanalyser av i huvudsak förmånsrelaterade data och syftar till att möjliggöra träffsäkra kontroller av exempelvis lämnade uppgifter.[33]

Artificiell intelligens (AI) är ett vitt begrepp som kan definieras på olika sätt. Ofta innefattas dock både vetenskapen och tekniken att skapa intelligenta maskiner. Tekniker som närmast förknippas med AI är maskininlärning och djupinlärning, vilket illustrerar att den artificiella intelligensen utmärks av sin förmåga att lära från data och bli smartare över tid.[34] I begreppen digitalisering och AI infattar vi såväl den teknik som den verksamhetsutveckling som krävs och möjliggörs av tekniken.

2.6 Erfarenheter av uppdragets genomförande

Delegationens arbete har bidragit till att sprida och utveckla den kunskap som finns på området hos myndigheter och organisationer. Den breda sammansättningen av delegationen har gjort att olika perspektiv lyfts fram och så långt möjligt beaktats vilket har bidragit till en bättre bild av helheten. Ledamöternas, experternas och

[30] Jfr eSam (2016): *Elektroniskt informationsutbyte – en vägledning för utlämnande i elektronisk form*.
[31] 111 kap. Socialförsäkringsbalk (2010:110).
[32] Jfr definitionen för automatiserat beslutsfattande i Prop. 2016/17:180 *En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag*, s 313: ”Med automatiserade beslut avses beslut som fattas maskinellt utan att någon enskild befattningshavare på myndigheten tar någon aktiv del i själva beslutsfattandet i det enskilda fallet”.
[33] Jfr Försäkringskassans årsredovisning 2018, s. 136.
[34] Näringsdepartementet (2018): *Nationell inriktning för artificiell intelligens*, s. 4. Informationsmaterial, N2018.14.

arbetsgruppsdeltagarnas sakkunskaper har varit viktiga för arbetet med kartläggningarna och annat faktamaterial som ligger till grund för underlagsrapporterna och förslagen i betänkandet.

En stor del av delegationens uppdrag har genomförts inom ramen för arbetsgrupper med representanter från delegationens myndigheter och organisationer. Delegationens och arbetsgruppernas arbete har lett till en kunskapsuppbyggnad på området. Inte minst har arbetsgruppsdeltagarnas breda kompetens bidragit till ett viktigt erfarenhetsutbyte och en utveckling av ny kunskap.

Delegationens uppdrag har varit brett och omfattande. En grundförutsättning för ett sådant uppdrag är att de deltagande myndigheterna och organisationerna känner ett gemensamt ansvar för att uppfylla kraven enligt direktiven. Detta har i vissa fall varit en utmaning eftersom delegationens uppdrag inte alltid har stämt överens med de prioriteringar som myndigheterna och organisationerna har haft. De delar av delegationens uppdrag som handlade om att genomföra omfattningsstudier av felaktiga utbetalningar krävde relativt omfattande arbetsinsatser främst från de utbetalande myndigheterna och IAF. För att möjliggöra detta behövde berörda myndigheter göra omprioriteringar och avsätta resurser. Betydande ansträngningar fick i vissa fall göras av alla inblandade för att få detta till stånd. Arbetet hade kunnat bedrivas mer effektivt om myndigheterna i samband med att regeringen tillsatte delegationen hade fått bättre förutsättningar att arbeta med de delarna av uppdraget.

2.7 Betänkandets disposition och läsanvisningar

Betänkandet innehåller elva numrerade kapitel och sammanfattning, referenslista samt tre bilagor. I *kapitel 1* redovisas delegationens författningsförslag. I det här kapitlet, *kapitel 2*, redogör vi för delegationens uppdrag och arbete samt förutsättningarna för delegationens arbete. Betänkandet är i övrigt uppdelat i två delar.

Del I Kartläggning och aktuell lägesbild

Del I omfattar kapitel 3 och 4, som återger det arbete som kansliet med stöd av delegationens myndigheter har genomfört för att uppfylla de krav som direktiven ställde på delegationens arbete.

Kapitel 3 innehåller en beskrivning av tillvägagångssättet för det kartläggningsarbete om felaktiga utbetalningar som delegationens kansli har genomfört med stöd av delegationens myndigheter och organisationer. Kartläggningsarbetet har omfattat följande områden: bidragsmoralen i samhället, omfattning av felaktiga utbetalningar (inklusive risker för felaktiga utbetalningar), styrning av arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar samt digitalisering och AI för korrekta utbetalningar.

I *kapitel 4* ges en samlad kunskapsbaserad lägesbild som ur olika aspekter belyser överutnyttjande av och felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. Lägesbilden baseras på ovan nämnda kartläggningar och publicerade rapporter som kansliet tagit fram inom ramen för delegationens uppdrag.

Del II Delegationens förslag, bedömningar och konsekvensanalyser

Del II omfattar kapitel 5–11. I dessa kapitel presenteras en tydligare styrning och en ny organisation för arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar och överutnyttjande. Kapitlen innehåller även förslag för att bättre kunna förhindra, upptäcka och hantera felaktiga utbetalningar.

Kapitel 5 presenterar förslag som tydliggör styrningen och ansvaret för såväl regeringens som myndigheternas arbete med att motverka felaktiga utbetalningar.

I *kapitel 6* lämnar delegationen förslag på inrättande av ett råd för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen och ett kansli knutet till rådet.

I *kapitel 7* presenteras en modell för återkommande omfattningsstudier av de felaktiga utbetalningarna från välfärdssystemen.

I *kapitel 8* lämnar vi förslag på hur potentialen i digitalisering och AI bättre kan tas tillvara för att säkerställa korrekta utbetalningar.

Kapitel 9 innehåller förslag om att skapa bättre förutsättningar att förhindra felaktiga utbetalningar och överutnyttjande.

I *kapitel 10* lämnar vi förslag på åtgärder för att bättre kunna upptäcka och hantera felaktiga utbetalningar.

Kapitel 11 innehåller konsekvensanalyser av delegationens förslag.

Till betänkandet bifogas tre bilagor. *Bilaga 1* innehåller delegationens direktiv. *Bilaga 2* innehåller en tabell över de 41 system bedömts vara relevanta för delegationens uppdrag. *Bilaga 3* innehåller en fördjupad analys av osäkerhetsintervallet.

Del I. Kartläggning och aktuell lägesbild

3 Tillvägagångssätt för kartläggningarna

Delegationens direktiv ställer krav på ett omfattande kartläggningsarbete rörande felaktiga utbetalningar som grund för de förslag som ska tas fram. I detta kapitel beskrivs tillvägagångssättet för de kartläggningar som delegationens kansli har gjort med stöd av delegationens myndigheter. Kartläggningarna har presenterats i sex särskilda rapporter.

3.1 Attitydundersökning av inställningen till fel och fusk

Enligt delegationens direktiv har tidigare attitydundersökningar visat att det bland vissa grupper fanns en tillåtande attityd till fusk med bidrag. Mot bakgrund av att felaktiga utbetalningar minskar förtroendet för välfärdssystemen behövdes därför enligt delegationens direktiv en aktuell lägesbeskrivning över inställningen hos allmänheten och de anställd genom kompletterande studier och undersökningar.

Förtroende för välfärden och våra gemensamma institutioner är avgörande för ett hållbart välfärdssamhälle. En kollektivt finansierad välfärdspolitik kräver att det finns en betalningsvilja eller åtminstone acceptans i befolkningen för finansiering via skatter och avgifter. Bidragsmoral är nära kopplad till förtroende och tillit till välfärdssystemen.

För att få en aktuell lägesbild över bidragsmoralen i samhället har en attitydundersökning genomförts. Resultatet presenterades i rapporten *Bidragsmoralen i samhället – En aktuell lägesbild av inställningen till felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen*.

Delegationen har också haft i uppdrag att ta fram och sprida myndighetsövergripande informationsmaterial. Inom ramen för delegationens attitydarbete har därför undervisningsmaterialet *Allas våra pengar*[35] tagits fram i samarbete med Centrala studiestödsnämnden (CSN). Materialet syftar till att öka unga personers förståelse för sambandet mellan korrekta utbetalningar från välfärdssystemen och hur välfärden fungerar i stort.

En enkät riktad till allmänheten

Attitydundersökningen riktade sig till allmänheten och genomfördes på uppdrag av delegationen av Kantar Sifo. I undersökningen ställdes bland annat frågor om attityder till fusk med bidrag från välfärdssystemen. Ordet fusk är ett begrepp som används i vardagligt tal och är därför mer lämpligt att använda än termen bidragsbrott i en enkätundersökning som riktar sig till allmänheten.

Attitydundersökningen genomfördes genom att en enkät skickades ut med post till 5 000 slumpmässigt utvalda individer. Totalt bestod enkäten av 17 frågor, uppdelade på områdena: förutsättningar att göra rätt, inställning för fel och fusk med bidrag samt förtroende. För att i viss utsträckning kunna göra jämförelser hämtades ett antal frågor från tidigare attitydundersökningar av Delegationen mot felaktiga utbetalningar (FUT-delegationen) och Ekonomistyrningsverkets samverkansuppdrag. Vissa frågor har också inspirerats av Skatteverkets årliga attitydundersökningar. Målgruppen för undersökningen var allmänheten i åldersspannet 15–79 år. Urvalet gjordes från SPAR-registret och datainsamlingen gjordes under sista kvartalet 2018. Totalt inkom 1 861 svar vilket motsvarar en svarsfrekvens på 37 procent. Resultaten från undersökningen redovisas i avsnitt 4.1.

Undervisningsmaterial till gymnasieskolan

Undervisningsmaterialet *Allas våra pengar* har tagits fram i samarbete med CSN. Undervisningsmaterialet riktar sig till gymnasieungdomar och är ett exempel på tidig attitydpåverkan.

[35] CSN och Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen (2019): *Allas våra pengar – Ett undervisningsmaterial om välfärdssystemen och studiebidraget.*

Materialet togs fram med hjälp av gymnasielärare och finns publicerat på CSN:s webbplats.

3.2 Omfattningsstudier av felaktiga utbetalningar

Delegationen har haft i uppdrag att genomföra omfattningsstudier avseende felaktiga utbetalningar från välfärdssystem där det finns väsentliga risker för sådana utbetalningar. Delegationen har också haft i uppdrag att redovisa orsakerna till felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. Uppdraget innefattar även en bedömning av den totala omfattningen av de felaktiga utbetalningarna från välfärdssystemen. Resultatet av dessa uppskattningar redovisas i avsnitt 4.2.

Identifiera välfärdssystem med väsentlig risk för felaktiga utbetalningar

För att kunna avgöra vilka välfärdssystem som innehåller väsentlig risk för felaktiga utbetalningar har risknivån i de olika systemen behövts ställas mot varandra på ett strukturerat sätt. Därför arbetade en arbetsgrupp på uppdrag av delegationen fram en modell som möjliggjort en sådan jämförelse. Arbetsgruppen applicerade riskvärderingsmodellen på totalt 28 välfärdssystem av varierande karaktär. Systemen bestod av olika bidrag, ersättningar, pensioner och lån för personligt ändamål. Efter att risknivåerna i dessa välfärdssystem ställts mot varandra bedömde arbetsgruppen att nio ersättningssystem hade väsentlig risk för felaktiga utbetalningar.

Riskanalyserna av de enskilda ersättningssystemen användes dessutom som viktigt underlag för flera av de omfattningsstudier som senare genomfördes inom ramen för delegationens uppdrag.

Genom modellen identifierades också ett antal uppgifter som har betydelse för utbetalningar från flera välfärdssystem, så kallade systemöverskridande uppgifter. Urvalet av de uppskattningar av felaktiga utbetalningar som orsakas av fel i sådana uppgifter baserades till stor del på dessa analyser. Dessa uppskattningar genomfördes senare av delegationens kansli (se avsnitt 3.2).

I rapporten *Risker för felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen* redovisas riskvärderingsmodellen och hur den togs fram, de

ersättningssystem som bedömdes vara särskilt riskfyllda samt hur olika risker manifesterar sig i välfärdssystemen.

Uppskattning av felaktiga utbetalningar i enskilda välfärdssystem

Totalt har 41 ersättningssystem ingått i delegationens uppskattning av de totala felaktiga utbetalningarna. Av dessa har felaktiga utbetalningar från nio ersättningssystem uppskattats med i huvudsak empiriska metoder. I fyra ersättningssystem har bedömningar av felen gjort med metoden Expert Elicitation. I ytterligare fyra system, som varken har kunnat studeras empiriskt eller med expertbedömningar, men där utgifterna är stora eller risken för felaktiga utbetalningar hög, har uppskattningarna gjorts med olika metoder. I ett regeringsuppdrag har Försäkringskassan genomfört ytterligare en uppskattning, som har kunnat ingå i totaluppskattningen. Därtill har 23 mindre ersättningssystem bedömts med schablonmässiga antaganden.

Empiriska omfattningsstudier

I rapporten *Läckaget i välfärdssystemen, del 1* presenterades empiriska uppskattningar av felaktiga utbetalningar från nio ersättningssystem, varav sju bedömdes vara särskilt riskfyllda i den komparativa riskbedömningen.[36] Studierna som ligger till grund för uppskattningarna baserades i huvudsak på empiriskt underlag där olika vedertagna metoder använts. Som utgångspunkt för studierna arbetades en gemensam orsaksindelning och definition av felaktiga utbetalningar fram. Myndigheterna har genomfört omfattningsstudierna.

Till skillnad från de uppskattningar som gjordes av FUT-delegationen och Samverkansuppdraget, baseras studierna av enskilda system på så mycket empiriskt underlag som möjligt, givet de begränsningar i tid och resurser som funnits. Vissa risker för felaktiga utbetalningar har av olika anledningar inte kunnat studeras

[36] Felaktiga utbetalningar baserat på empiriskt underlag har uppskattats i följande ersättningssystem: Arbetslöshetsförsäkringen, bostadstillägg till pensionärer och äldreförsörjningsstöd, dagersättning till asylsökande, lönebidrag, nystartsjobb, studiemedel för studier i utlandet, tillfällig föräldrapenning, föräldrapenning och statligt tandvårdsstöd.

empiriskt. Delegationens kansli har därför kompletterat med bedömningar av vilka felaktiga utbetalningar dessa risker orsakar i syfte att få en så heltäckande bild som möjligt.

Förutsättningarna att mäta omfattningen av samtliga felaktiga utbetalningar empiriskt varierar dock mellan välfärdssystemen. Vissa risker är svåra att empiriskt kvantifiera i termer av felaktiga utbetalningar. Andra är svåra att upptäcka och kontrollera med gängse kontrollmetoder eller att kvantifiera med statistiska metoder. Att endast uppskatta kontrollerbara felaktiga utbetalningar leder till underskattningar eftersom mörkertalet i vissa system sannolikt är stort. Ett underlag som exkluderar mörkertalet ger därför begränsad nytta som underlag för beslut och prioriteringar. Osäkerheterna i uppskattningarna av mörkertalet, både inom enskilda ersättningssystem och i systemöverskridande uppgifter, är av naturliga skäl större än de uppskattningar som gjorts av empiriska studier.

I rapporten *Läckaget i välfärdssystemen, del 1* redovisades även två registerbaserade studier som undersökt två olika orsaker till felaktiga utbetalningar. I den första studien uppskattades omfattningen av felaktiga utbetalningar på grund av kolliderande ersättningar[37] i ett antal större ersättningssystemen[38]. I den andra registerbaserade studien uppskattades omfattningen av felaktiga utbetalningar av ekonomiskt bistånd som gått till en och samma person från två olika kommuner under samma månad.

I rapporten *Läckaget i välfärdssystemen, del 2*, presenterades en empirisk studie av omfattningen av felaktiga utbetalningar när samordningen[39] av ersättningar är bristfällig.

Expertbedömningar

Inom ramen för delegationens uppdrag har det inte varit möjligt att uppskatta felaktiga utbetalningar med empiriska metoder i fler ersättningssystem. Därför har de empiriska studierna kompletterats

[37] Med kolliderande ersättning menas att ersättning betalas ut från två system för samma tid, trots att ersättningarna inte får lämnas för samma tid.
[38] Föräldrapenning, tillfällig föräldrapenning, sjukpenning, rehabiliteringspenning, aktivitetsstöd, utvecklingsersättning, etableringsersättning, aktivitetsersättning, sjukersättning, studiemedel och ekonomiskt bistånd.
[39] Ersättningar från vissa system får utbetalas för samma tid, men utbetalningarna ska *samordnas* beloppsmässigt så att individen inte blir dubbelkompenserad.

med expertbedömningar av felaktiga utbetalningar från fyra utgiftsmässigt större ersättningssystem. Metoden som användas var Expert Elicitation. De fyra ersättningssystemen är sjukpenning, sjukersättning, studiemedel för studier i Sverige samt ekonomiskt bistånd.

Osäkerheten i dessa uppskattningar är större än i de empiriska studierna. Experter från de utbetalande myndigheterna och från vissa kommuner har bedömt omfattningen av och orsaker till de felaktiga utbetalningarna. Dessa bedömningar presenterades också i rapporten *Läckaget i välfärdssystemen, del 1*. [40]

Ålderspensionssystemet har inte förändrats nämnvärt sedan den senaste uppskattningen, som genomfördes 2011 med hjälp av Expert Elicitation. Därför har denna uppskattning extrapolerats till 2018 års utgifter för att kunna ingå i bedömningen av de totala felaktiga utbetalningarna. Till skillnad från empiriska studier innefattar expertbedömningar en uppskattning av mörkertalet.

Övriga uppskattningar av felaktiga utbetalningar från enskilda system

Inom ramen för delegationens arbete har uppskattningar av felaktiga utbetalningar av barnbidrag, assistansersättning och ersättningar till deltagare i arbetsmarknadspolitiska program gjorts med hjälp av underlag från ansvariga myndigheter.

Osäkerheten varierar mellan de olika studierna och bedömningarna. Studierna och resultaten presenteras i rapporten *Läckaget i välfärdssystemen, del 2.*[41]

Uppskattning av felaktiga utbetalningar orsakade av fel i vissa systemöverskridande uppgifter

Vissa uppgifter är centrala i många ersättningssystem för att bedöma rätten till och storleken på ersättningen, till exempel uppgifter i folkbokföringen. Denna typ av uppgifter benämns systemöverskridande uppgifter. Inom ramen för delegationens uppdrag har

[40] Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen (2019): *Läckaget i välfärdssystemen, del 1 – Omfattningsstudier och bedömningar av felaktiga utbetalningar från vissa välfärdssystem* (Rapport 4).
[41] Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen (2019): *Läckaget i välfärdssystemen, del 2 – Omfattningen av felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen* (Rapport 6).

särskilda studier och bedömningar genomförts för att kvantifiera de felaktiga utbetalningar som beror på att vissa systemöverskridande uppgifter är felaktiga. Totalt har fyra olika sådana uppgifter analyserats: folkbokföring i Sverige, sjukpenningsgrundande inkomst (SGI), svartarbete samt samordningsnummer. Uppskattningarna av de felaktiga utbetalningarna som orsakas av fel i folkbokföring och när SGI är felaktig har tagits fram genom registerbaserade studier. Uppskattningarna av felaktiga utbetalningar som orsakats av svartarbete baseras på den senaste bedömningen av oredovisade inkomster som tagits fram genom nationalräkenskaperna. Därefter har vissa antaganden gjorts som legat till grund för bedömningen av de felaktiga utbetalningarna. Statistik om utbetalningar till personer med samordningsnummer och en bedömning av andelen fel ligger till grund för uppskattningen av felaktiga utbetalningar orsakade av felaktigheter med samordningsnummer.

Bedömning av den totala omfattningen av felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen

En central del i delegationens uppdrag har varit att göra en bedömning av den totala omfattningen av de felaktiga utbetalningarna från välfärdssystemen. Baserat på de studier och analyser som redovisats i de två omfattningsrapporterna har det varit möjligt att bedöma den totala omfattningen av de felaktiga utbetalningarna från välfärdssystemen. Bedömningen baseras alltså dels på uppskattningar av de felaktiga utbetalningar från enskilda ersättningssystemen, dels på uppskattningar av de felaktiga utbetalningar som orsakas av fel i vissa systemöverskridande risker.

En bedömning av den totala omfattningen av felaktiga utbetalningar innefattar alltid betydande osäkerheter. Den bedömning som gjorts inom ramen för delegationens arbete baseras i högre utsträckning än i tidigare studier empiriskt underlag. Det gör att denna bedömning är säkrare än tidigare liknande bedömningar. Det är en bästa bedömning i syfte att få en så heltäckande bild av felen som möjligt.

3.3 Kartläggning av styrningen för att motverka felaktiga utbetalningar

Delegationen har haft i uppdrag att bedöma om myndigheterna har rutiner och interna system för att motverka felaktiga utbetalningar. Vidare har delegationen haft i uppdrag att föreslå mål och resultatindikatorer för att möjliggöra en samlad uppföljning.

I rapporten *Styrning av arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen – En kartläggning* beskrivs den övergripande styrningen av statlig verksamhet och fem utbetalande myndigheters[42] arbete med att motverka felaktiga utbetalningar. Någon heltäckande kartläggning av dessa områden har tidigare inte gjorts på ett samlat sätt för den övergripande styrningen och de utbetalande myndigheternas arbete. Kartläggningen innehåller också exempel på hinder och möjligheter som myndigheterna möter när det gäller arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar.

Delegationen har också haft i uppdrag att främja myndigheternas samverkan för att motverka felaktiga utbetalningar. Som en del i att uppfylla detta uppdrag har en kartläggning av olika samverkansforum med relevans för området gjorts inom ramen för delegationens arbete. Delegationens kansli beskrev arbetet i en första lägesrapport. Resultatet av kartläggningen ingår också i rapporten som beskriver styrningen av arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. Vidare har delegationen haft i uppdrag att undersöka inställningen hos handläggarna till arbetsuppgifter och regler. Därför har fokusgruppsintervjuer genomförts med handläggare från de fem utbetalande myndigheterna, socialtjänsten och arbetslöshetskassorna.

Dokumentstudier och intervjuer

Rapporten *Styrning av arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen – En kartläggning* bygger på dokumentstudier och intervjuer. Kartläggningen innehåller en beskrivning av lagar och förordningar som har betydelse för styrningen av arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar.

[42] De fem utbetalande myndigheterna är Arbetsförmedlingen, Centrala studiestödsnämnden (CSN), Försäkringskassan, Migrationsverket och Pensionsmyndigheten.

Den övergripande styrningen av statlig verksamhet innehåller en redogörelse av mål och återrapportering kring arbetet med att säkerställa korrekta utbetalningar och motverka bidragsbrott i budgetpropositionen. Rapporten beskriver även utskottsbehandlingen av budgetpropositionen. Kartläggningen innehåller också en beskrivning av regeringens styrning via uppgifter i instruktioner och målformuleringar, återrapporteringskrav och uppdrag i regleringsbrev. Beskrivningen av myndigheternas återrapportering bygger på den återrapportering som myndigheterna gör i sina årsredovisningar. I redogörelsen av den övergripande styrningen ingår också regeringens interna styrdokument.

Underlaget för beskrivningen av myndigheternas interna arbete med att motverka felaktiga utbetalningar är baserat på dokumentstudier av interna styrdokument. Exempel på sådana styrdokument är interna riktlinjer för långsiktig och kortsiktig verksamhetsplanering, styrdokument om intern styrning och kontroll och myndigheternas arbetsordningar. Kartläggningen bygger också på gruppintervjuer på respektive utbetalande myndighet. Sammanlagt gjordes 15 intervjuer med cirka 60 personer som på olika sätt representerar väsentliga funktioner i myndigheternas arbete med att säkerställa korrekta utbetalningar.

Intervjuer gjordes också med representanter inom den årliga revisionen på Riksrevisionen och på Ekonomistyrningsverket. Inom ramen för kartläggningen ställdes också frågor till ansvarigt departement.

Kartläggningen redovisas i avsnitt 4.3.

Samverkansforum

I rapporten ingick också resultatet av en kartläggning av olika samverkansaktiviteter som gjorts inom ramen för delegationens arbete. Underlaget till kartläggningen bygger på en sammanställning av de forum för samverkan som delegaterna uppgett att de deltar i.

Kartläggningen redovisas i avsnitt 4.3.5.

3.4 Digitalisering och artificiell intelligens för korrekta utbetalningar

Delegationen har haft i uppdrag att bedöma om myndigheterna har rutiner och interna system för att motverka felaktiga utbetalningar. Enligt uppdraget ska delegationen också föreslå förändringar och regler för att underlätta för enskilda och andra aktörer att göra rätt. Delegationen har dessutom haft i uppdrag att redovisa orsakerna till felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen.

I rapporten *Digitalisering och AI för korrekta utbetalningar*[43] beskrivs hur de fem utbetalande myndigheterna[44] och Skatteverkets folkbokföring använder sig av digitalisering och AI och vilka möjligheter respektive risker detta innebär för korrekta utbetalningar. I rapporten undersöks också hur potentialen ytterligare kan tillvaratas för att minska de felaktiga utbetalningarna från välfärdssystemen. Översiktligt har kartläggningen också omfattat forskning och regeringens styrning på området samt etik med koppling till rapportens syfte.

Digitalisering och AI i mer generella termer, exempelvis dess påverkan på organisation, effektivitet eller service utelämnades i rapporten i den grad detta var möjligt.

Dokumentstudier och intervjuer

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

Intervjuer och en workshop genomfördes med representanter från de fem utbetalande myndigheterna och Skatteverkets folkbokföringsverksamhet. Denna data användes främst för att kartlägga hur myndigheterna arbetar och planerar att arbeta med digitalisering och AI och hur man ser på dess koppling till korrekta utbetalningar. Rapporten bygger huvudsakligen på 13 intervjuer med sammanlagt 35 personer, samt en workshop där preliminära iakttagelser från

[43] Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen (2019): *Digitalisering och AI för korrekta utbetalningar* (Rapport 5).
[44] Arbetsförmedlingen, Centrala studiestödsnämnden, Försäkringskassan, Migrationsverket och Pensionsmyndigheten.

intervjuerna diskuterades. Respondenterna som deltagit i intervjuerna är experter inom digitalisering, AI och/eller på välfärdssystemen.

För att fördjupa och bredda förståelsen av det som framkommit i intervjuerna och workshoppen har relevanta rapporter från de aktuella myndigheterna, statliga utredningar och regeringen studerats. Rapporten redogör också för några iakttagelser som har identifierats i de rapporter som publicerats inom ramen för delegationens uppdrag och som är av betydelse för digitalisering och AI för korrekta utbetalningar. Rapporten redovisar också en översiktlig genomgång av forskning inom e-förvaltning, etiska riktlinjer för AI samt regeringens styrning på området.

Kartläggningen redovisas i avsnitt 4.4.

3.5 Övrigt

Överutnyttjande

I delegationens uppdrag har det ingått att titta på överutnyttjande av välfärdssystemen. Med överutnyttjande avses sådana 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 systemen. I delegationens arbete har i huvudsak tre omständigheter identifierats där risken för överutnyttjande är särskilt stor. Den ena är när regelverken är utformade på ett sätt som gör det svårt att avgöra om en utbetalning är fel eller inte. En annan situation är när företag på olika sätt är involverade och en tredje situation är när välfärdstjänster tillhandahålls antingen genom upphandling eller genom att de godkänns för att ingå i ett valfrihetssystem. En redovisning av detta finns i avsnitt 4.5.

Internationell utblick

Delegationen har haft i uppdrag att inhämta erfarenheter från andra länder. Inom ramen för delegationens arbete har en översiktlig genomgång av hur andra länder arbetar med felaktiga utbetalningar gjorts. De länder som ingår i redovisningen är USA, Storbritannien,

Danmark och Norge. I detta sammanhang är även det sätt på vilket EU uppskattar och hanterar felaktiga utbetalningar från EU-budgeten relevant. En redovisning av detta finns i avsnitt 4.6.

4 Aktuell lägesbild

Enligt delegationens direktiv ska en samlad kunskapsbaserad och övergripande lägesbild tas fram som kan ge regeringen ett aktuellt underlag för att ta fram samordnade och verksamhetsövergripande insatser. I detta kapitel presenteras en lägesbild som främst baseras på de kartläggningar som kansliet har genomfört. Kartläggningarna knyts ihop till en aktuell kunskapsbaserad lägesbild som ligger till grund för de förslag som presenteras i del II av betänkandet.

4.1 Bidragsmoralen i samhället

4.1.1 Avståndstagande till fusk med bidrag men yngre har en mer tillåtande attityd

Attitydundersökningen[45] som gjordes inom ramen för delegationens arbete visar att det finns ett tydligt avståndstagande till fusk med bidrag. Den generella uppfattningen är att fusk är omoraliskt och någonting som påverkar välfärden negativt. Jämfört med tidigare undersökningar från Delegationen mot felaktiga utbetalningar (FUT-delegationen) (2007)[46] och Samverkansuppdraget (2010)[47] förefaller avståndstagandet till fusk ha ökat något.

Det finns dock stora skillnader i attityder mellan åldersgrupper. Äldre ser betydligt allvarligare på fusk med bidrag än vad yngre gör. Unga har genomgående en mer tillåtande attityd till fusk med bidrag än äldre. Till exempel anser lite över hälften i den yngsta

[45] Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen (2019): *Bidragsmoralen i samhället – En aktuell lägesbild av inställningen till felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen* (Rapport 2).
[46] Delegationen mot felaktiga utbetalningar (2007): *Vem fuskar och varför? Om attityder till bidragsfusk i Sverige.* Rapport 6.
[47] Ekonomistyrningsverket (2011): *Samverkansuppdrag mot felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen 2010.* Bilaga 5: *Attitydundersökning om bidragsfusk 2010*. TNS Sifo.

åldersgruppen att det är mycket allvarligt att arbeta svart samtidigt som man får sjuk- eller arbetslöshetsersättning, medan motsvarande siffra för den äldsta åldersgruppen är över 90 procent. Tre gånger fler i den yngsta åldersgruppen jämfört med den äldsta skulle också behålla en felaktig utbetalning.

Det är något fler av de tillfrågade som anser att det är allvarligare att människor inte får bidrag de har rätt till än att det fuskas. En annan tydlig skillnad är att personer som står utanför arbetsmarknaden har en mer tillåtande attityd till bidragsfusk jämfört med yrkesverksamma och pensionärer. De tidigare undersökningarna från FUT-delegationen och Samverkansuppdraget visade också att det är vanligare att acceptera fusk bland yngre och bland personer som inte är heltidsarbetande. Även utbildningsnivå tycks ha betydelse för attityder till fusk, personer med enbart grundskolenivå har en mer tillåtande attityd än de med akademisk utbildning.

4.1.2 Attityderna till olika former av fusk skiljer sig åt

Även om de flesta har en generellt negativ inställning till bidragsfusk varierar attityderna mellan olika former av fusk. Mest allvarligt anses det vara att arbeta svart samtidigt som man får sjuk- eller arbetslöshetsersättning. Även att dölja att man bor ihop med någon för att få ut mer ersättning än man har rätt till ses som allvarligt. Något mindre allvarligt anses det vara att arbeta svart samtidigt som man får studiebidrag. Att ta ut en extra sjukdag trots att man inte är sjuk eller att ta ut tillfällig föräldrapenning för att umgås med barn trots att de inte är sjuka ses som minst allvarligt.

4.1.3 Många tror att fusket är omfattande

Många tror att fusk med bidrag är omfattande. Nästan 70 procent av de svarande tror att fusket är ganska eller mycket omfattande. Äldre tror i högre utsträckning än yngre att fusket är omfattande. Jämfört med de tidigare undersökningarna har uppfattningen om hur omfattande bidragsfusket är förändrats relativt lite. I FUT-delegationens undersökning trodde 75 procent att bidragsfusket var ganska eller mycket omfattande. I Samverkansuppdragets undersökning var motsvarande siffra 69 procent.

En tiondel av de svarande uppger att de känner någon som har försökt få mer bidrag än vad de är berättigade till under det senaste året. Bland äldre och dem som arbetar är det färre som känner någon som fuskat.

De två främsta orsakerna till att människor fuskar uppges vara att politiker och personer i ledande ställning fuskar och att upptäcktsrisken är liten. Detta uppgavs vara de främsta orsakerna även i FUT-delegationens och Samverkansuppdragets undersökningar. Andelen av de svarande som uppger detta är dock betydligt lägre i undersökningen som gjorts inom ramen för delegationens arbete jämfört med FUT-delegationens och Samverkansuppdragets undersökningar.

Av de tillfrågade anser 40 procent att informationsutbytet mellan myndigheterna är otillräckligt och 10 procent anser att myndigheterna kontrollerar för mycket. Andelen som svarade att vet ej är dock hög.

4.1.4 Det anses enkelt att fuska

Av de svarande anser 40 procent att det är troligt att bli upptäckt om man fuskar, men få har erfarenhet av återkrav. Vidare anser 20 procent att det är lätt att fuska och att det finns stora möjligheter att inte anmäla ändrade förhållanden. Män och äldre anser i större utsträckning än kvinnor och yngre att det är lätt att fuska. Uppfattningen att det är lätt att få ut mer bidrag och ersättningar än man har rätt till har dock minskat. Den var 39 procent i FUT-delegationens undersökning, 34 procent i Samverkansuppdragets undersökning och 22 procent i undersökningen som gjorts inom ramen för delegationens arbete.

I Skatteverkets undersökningar[48] är det en klart lägre andel som uppger att det är lätt att fuska med skatter och upptäcktsrisken upplevs som mycket högre. Även bland studenter i Centrala studiestödsnämndens (CSN:s) undersökning upplevs upptäcktsrisken som högre än i undersökningen som har gjorts inom ramen för delegationens arbete.

[48] Skatteverket (2018): *Resultat från de årliga attitydundersökningarna 2017*.

4.1.5 Lågt förtroende för välfärdsmyndigheterna

Endast 17 procent anser att det är enkelt att göra rätt när man ansöker om bidrag och att bidragssystemen är lätta att förstå. Detta kan jämföras med Skatteverkets attitydundersökningar där över 80 procent anser att det är enkelt att deklarera.

Mindre än en fjärdedel anser att myndigheter behandlar alla rättvist och att bidrag betalas ut endast till dem som har rätt till bidrag. Jämfört med skatteområdet är skillnaderna stora, där uppger en betydligt högre andel att man har förtroende för Skatteverket.

En intensiv debatt fördes år 2010 i traditionella medier kring neddragningar i välfärdssystemen och utförsäkringar från sjukpenningsystemet. Samma år kan man se att andelen som ansåg att det var ett särskilt stort problem att människor inte får de bidrag de har rätt till var klart högre än i FUT-delegationens undersökning och i undersökningen som har gjorts inom ramen för delegationens arbete. Det var också en högre andel i Samverkansuppdragets undersökning som ansåg att fusket inte var omfattande jämfört med FUT-delegationens undersökning och undersökningen som har gjorts inom delegationens arbete. Detta kan tyda på att mediabilden påverkar bidragsmoralen.

4.2 Omfattningen av felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen

I linje med delegationens direktiv har en bedömning av den totala omfattningen av felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen gjorts. Bedömningen baseras på felaktiga utbetalningar från såväl enskilda ersättningssystem som de som uppstår till följd av fel i så kallade systemöverskridande uppgifter. Nedanstående text baseras på rapporterna *Läckaget i välfärdssystemen, del 1* och *del 2*.[49]

[49] Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen (2019): *Läckaget i välfärdssystemen, del 1 – Omfattningsstudier och bedömningar av felaktiga utbetalningar från vissa välfärdssystem* (Rapport 4) och *Läckaget i välfärdssystemen, del 2 – Omfattningen av felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen* (Rapport 6).

4.2.1 Felaktiga utbetalningar i enskilda välfärdssystem

Totalt ingår 41 olika ersättningssystem i delegationens uppskattning av de totala felaktiga utbetalningarna. I så stor utsträckning som det varit möjligt har de felaktiga utbetalningarna från dessa system uppskattats med empiriska metoder. Även Expert Elicitation och andra bedömningar har dock använts. I 23 mindre ersättningssystem har en schablonmässig uppskattning gjorts. Se tabell 4.1 och bilaga 3 för en sammanställning av de 41 studerade systemen.

Empiriskt studerade ersättningssystem

Delegationen bestämde tidigt att omfattningsstudier av felaktiga utbetalningar, särskilt de som bedömts vara särskilt riskfyllda, i så stor utsträckning som möjligt bör vila på empirisk grund. Arbetsförmedlingen, CSN, Försäkringskassan, Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF), Migrationsverket och Pensionsmyndigheten har efter överenskommelse med delegationen genomfört totalt nio empiriska omfattningsstudier av felaktiga utbetalningar.[50]

I dessa nio ersättningssystem uppskattades drygt 5 miljarder kronor, eller 5,7 procent, felaktigt ha betalats ut för mycket under ett år. Osäkerhetsintervallet låg på 3,8–6,8 miljarder kronor i 2018 års utgifter, vilket motsvarar 4,2–7,5 procent. Endast en mindre del av de studerade ersättningarna har betalats ut för lite, cirka 250–430 miljoner kronor eller 0,3–0,5 procent av utbetald ersättning. Ungefär 6 procent av de uppskattade felaktiga utbetalningarna är för lite utbetald ersättning.[51] I avsnitt 4.2.6 respektive 4.2.7 redogörs för vad som orsakar de felaktiga utbetalningarna inom dessa ersättningssystem.

Givet delegationens begränsningar i tid och resurser har empiriska studier inte kunnat genomföras för alla riskfyllda system.

[50] Arbetslöshetsförsäkringen, bostadstillägg till pensionärer och äldreförsörjningsstöd, dagersättning till asylsökande, lönebidrag, nystartsjobb, studiemedel för studier i utlandet, tillfällig föräldrapenning, föräldrapenning och statligt tandvårdsstöd.

[51] För lite utbetald ersättning kan inte förekomma i alla system. Arbetslöshetsförsäkringen, Bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd, dagersättning till asylsökande samt studiemedel för studier i utlandet är de system där för lite utbetald ersättning kunnat studeras empiriskt.

Uppskattningar med Expert Elicitation

För vissa av de utgiftsmässigt stora ersättningssystemen har de felaktiga utbetalningarna bedömts av experter med hjälp av metoden Expert Elicitation.[52] Utgångspunkten för expertbedömningarna är det empiriska underlag som funnits tillgängligt vid tidpunkten för bedömningen. I dessa fyra ersättningssystem uppskattades de felaktiga utbetalningarna till drygt 4 miljarder kronor med ett osäkerhetsintervall på 1,4–8,1 miljarder kronor i 2018 års utgifter. Bedömningar av hur mycket som betalats ut för lite har också gjorts. I likhet med de ersättningssystem som studerats empiriskt, bedöms omfattningen av fel som leder till att för lite betalas i dessa system vara begränsad. Ungefär 7 procent av det totala felet i dessa ersättningsystem bedöms vara fel där för lite ersättning betalas ut.

Övriga uppskattningar

Ytterligare uppskattningar av felaktiga utbetalningar har genomförts av ersättningsystem där utgifterna är stora eller där risken för felaktiga utbetalningar bedömts vara väsentlig. För att uppskatta de felaktiga utbetalningarna inom dessa ersättningssystem har flera olika metoder använts. De ersättningssystem som studerats är ålderspensionssystemet, assistansersättningen, ersättningar till deltagare i arbetsmarknadspolitiska program och barnbidraget.

Assistansersättning är ett ersättningssystem med flera väsentliga risker för felaktiga utbetalningar. Inom ramen för delegationens arbete har det gjorts en uppskattning av omfattningen av de felaktiga utbetalningarna genom att utgå från tidigare uppskattningar och sedan bedöma hur olika förändringar i regelverk och kontroller kan antas ha påverkat de felaktiga utbetalningarna. Analysen av förändringarna har gjorts utifrån de underlag som Försäkringskassan presenterat i två promemorior. Bedömningen är att andelen felaktiga utbetalningar minskat från 9–15 procent till 8,6–14,3 procent. I 2018 års utgifter motsvarar detta 2,5–4,2 miljarder kronor.

Aktivitetsstöd, utvecklingsersättning och etableringsersättning är ersättningar som lämnas till deltagare i arbetsmarknadspolitiska program. Försäkringskassan har genomfört en omfattningsstudie av merparten av de fel som kan uppkomma hos Försäkringskassan, men

[52] Sjukpenning, sjukersättning, studiemedel Sverige och ekonomiskt bistånd.

en mindre del av de fel som kan förekomma inom ersättningarna som helhet. De risker för felaktiga utbetalningar som inte kunnat fångas genom Försäkringskassans omfattningsstudie har därför istället bedömts av delegationens kansli. Denna bedömning har gjorts med utgångspunkt i en empirisk studie av arbetslöshetsersättningen som har många likheter med ersättningarna till deltagarna i de arbetsmarknadspolitiska programmen. De felaktiga utbetalningarna uppskattas andelsmässigt till ungefär 3–5,3 procent eller motsvarande 459–811 miljoner kronor i 2018 års utgifter.

Uppskattningar av felaktiga utbetalningar av barnbidrag har gjorts genom att tillämpa en register- och indikatorbaserad modell som används för att skatta antalet personer som felaktigt är folkbokförda i Sverige (se vidare avsnitt 4.2.3). Genom att studera utbetalningarna till dessa individer har en uppskattning av de felaktiga utbetalningarna varit möjlig att göra. Cirka 0,2 procent av de årliga utgifterna för barnbidraget uppskattas ha betalats ut felaktigt.[53] De felaktiga utbetalningarna uppskattas därmed till nästan 67 miljoner kronor i 2018 års utgifter.

De felaktiga utbetalningarna inom ålderspensionssystemet har uppskattats till 20–740 miljoner kronor i 2018 års utgifter. Uppskattningen bygger på en uppräkning av en tidigare genomförd bedömning med metoden Expert Elicitation.

Utöver dessa ersättningssystem har Försäkringskassan också inom ett regeringsuppdrag uppskattat de felaktiga utbetalningarna inom *ersättning för höga sjuklönekostnader* som kan lämnas till mindre arbetsgivare för deras sjuklönekostnader. De felaktiga utbetalningarna av för mycket uppskattades till 4,6–13,6 procent. I 2018 års utgifter motsvarar det 44–130 miljoner kronor.

Totalt har uppskattningar gjorts i 18 enskilda ersättningssystem, varav 17 av dessa har genomförts inom delegationens uppdrag. Utgifterna för de 18 ersättningssystemen uppgår till ungefär 600 miljarder kronor.

[53] Eftersom undersökningen är en totalundersökning omges inte uppskattningen av något konfidens- eller osäkerhetsintervall.

Schabloniserade antaganden om vissa mindre ersättningssystem

Ytterligare 23 mindre välfärdssystem har uppskattats med hjälp av schablonmässiga antaganden.[54] Utgifterna för dessa system utgör endast 8 procent av de samlade utgifterna, motsvarande 54 miljarder kronor. Dessa system har antagits ha felaktiga utbetalningar i paritet med de system som inte bedömts vara riskfyllda, undantaget barnbidrag och ålderspension[55]. Det innebär att de felaktiga utbetalningarna i de övriga 23 systemen har antagits uppgå till sammanlagt 1,9 miljarder kronor, eller 3,5 procent av utgifterna.

[54] Aktivitetsersättning, arbetshjälpmedel m.m., arbetsskadelivränta, barnpension och efterlevandestöd, bilstöd till personer med funktionsnedsättning, bostadsbidrag, bostadstillägg till personer med sjuk- eller aktivitetsersättning, efterlevandepension (vuxna), ersättning inom det statliga personskadeskyddet, graviditetspenning, handikappersättning, hemutrustningslån, kostnadsersättning till i elever i gymnasiet, lärlingsutbildning, lönegaranti, närståendepenning, rehabiliteringsersättning, sjukpenning respektive rehabiliteringspenning i särskilda fall, sjukvård i internationella förhållanden, studiebidrag generellt, studiebidrag prioriterat, studiehjälp underhållsstöd och vårdbidrag.

[55] Dessa system kan sägas vara unika i bemärkelsen att de inte har ett ansökningsförfarande eller bedömningsmoment på motsvarande sätt som de flesta övriga system.

Tabell 4.1 Felaktiga utbetalningar i enskilda system

Endast för mycket utbetalt

Ersättningssystem Miljoner kronor (% av utgifterna)	Utgifter 2018	Punktskattning	Övre intervall	Nedre intervall
Arbetslöshetsersättning*	12 752	498 (3,9 %)	727 (5,7 %)	306 (2,4 %)
Assistansersättning***	29 022	3 309 (11,4 %)	4 150 (14,3 %)	2 496 (8,6 %)
Bostadstillägg till pensionärer och äldreförsörjningsstöd*	10 219	546 (5,3 %)	660 (6,5 %)	442 (4,3 %)
Dagersättning till asylsökande*	1 019	49 (4,8 %)	64 (6,3 %)	37 (3,7 %)
Ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska program***	15 229	640 (4,2 %)	807 (5,3 %)	459 (3 %)
Lönebidrag*	13 002	871 (6,7 %)	1 185 (9,1 %)	549 (4,2 %)
Nystartsjobb*	4 989	492 (9,9 %)	676 (13,5 %)	356 (7,1 %)
Studiemedel för studier i utlandet*	2 653	90 (3,4 %)	153 (5,8 %)	35 (1,3 %)
Tillfällig föräldrapenning*	7 405	1 534 (20,7%)	2 123 (28,7 %)	1 176 (15,9 %)
Totalt riskfyllda system	96 290	8 029 (8,3 %)	10 545 (11 %)	5 856 (6,1 %)
Barnbidrag*	31 722	66 (0,2 %)	66 (0,2 %)	66 (0,2 %)
Ekonomiskt bistånd**	10 700	556 (5,1 %)	824 (7,7 %)	332 (3,1 %)
Föräldrapenning*	32 027	704 (2,2 %)	756 (2,4 %)	653 (2,0 %)
Ersättning för höga sjuklönekostnader*	954	77 (8,6%)	122 (13,6 %)	42 (4,6 %)
Sjukpenning**	36 325	1 308 (3,6 %)	2 543 (7,0 %)	436 (1,2 %)
Sjukersättning**	30 886	1 266 (4,1 %)	3 336 (10,8 %)	62 (0,2 %)
Statligt tandvårdsstöd*	6 449	353 (5,5 %)	445 (6,9 %)	262 (4,1 %)
Studiemedel Sverige**	27 309	874 (3,2 %)	1 420 (5,2 %)	542 (2,0 %)
Ålderspension***	327 721	229 (0,07 %)	740 (0,2 %)	20 (0,0 %)
Totalt övriga system	504 093	5 433 (1,1 %)	10 252 (2 %)	2 415 (0,5 %)
Vissa mindre system****	53 624	1 877 (3,5 %)	2 413 (4,5 %)	1 341 (2,5 %)
Totalt enskilda system	654 007	15 339 (2,3 %)	23 210 (3,5 %)	9 612 (1,5 %)
Totalt exkl. ÅP	326 282	15 110 (4,6 %)	20 470 (6,9 %)	9 592 (2,9 %)
Varav empiriskt studerade	90 515	5 137 (5,7 %)	6 789 (7,5%)	3 815 (4,2 %)

* I huvudsak empiriskt studerade system, ** Bedömningar med Expert Elicitation, *** Övriga uppskattningar, ****Schablonmässig bedömning av 23 mindre system.

4.2.2 Kolliderande ersättningar och bristande samordning är ett begränsat problem

En uppskattning av omfattningen av felaktiga utbetalningar orsakade av kolliderande ersättningar och bristande samordning har också genomförts. I en stor registerbaserad studie som omfattade utbetalningar om knappt 152 miljarder kronor konstaterades att kolliderande ersättningar är ett begränsat problem. Slumpmässiga kontroller har också gjorts av utbetalningar som kan behöva samordnas. Bedömningen är att de felaktiga utbetalningarna orsakade av kolliderande ersättningar eller bristande samordning uppgår till 91–129 miljoner kronor för 2018. Hälften av de uppskattade felaktiga utbetalningarna har kolliderande ersättningar eller bristande samordning där föräldrapenning är en av de utbetalade ersättningarna.

4.2.3 Fel i systemöverskridande uppgifter ger upphov till olika mycket felaktiga utbetalningar

Vissa uppgifter är centrala i många ersättningssystem för att bedöma rätten till och storleken på ersättningen, så kallade systemöverskridande uppgifter. Inom ramen för delegationens arbete har särskilda studier och bedömningar för att kvantifiera de felaktiga utbetalningarna som beror på att vissa av dessa systemöverskridande uppgifter är fel genomförts. Totalt har fyra sådana systemöverskridande uppgifter analyserats; sjukpenninggrundande inkomst (SGI), folkbokföring, samordningsnummer och svartarbete.

Felaktiga utbetalningar som orsakas av felaktig sjukpenninggrundande inkomst (SGI) har undersökts. De felaktiga utbetalningarna har skattats i de tre största ersättningssystemen, i termer av antal mottagare och utgifter, där SGI används för att bestämma nivån på ersättningen. Dessa är föräldrapenning, sjukpenning och tillfällig föräldrapenning. Analysen visar att felaktig SGI är relativt vanligt, men att felen orsakar relativt små felaktiga utbetalningar. Detta gäller både när felaktig SGI leder till för mycket respektive för lite utbetald ersättning. Av de studerade systemövergripande riskerna, är det bara fel i SGI som kan orsaka för lite utbetald ersättning. Uppräknat till 2018 års utgifter uppskattas 584–1 753 miljoner kronor ha betalats felaktigt, där ungefär hälften är för mycket. Osäkerhetsintervallet

motsvarar 0,8–2,6 procent av utbetalningarna i de tre studerade ersättningsystemen.

Med hjälp av en register- och indikatorbaserad modell har antalet personer som felaktigt är folkbokförda i Sverige skattats. Därefter har utbetalningar av bosättningsbaserade ersättningar till dessa individer studerats för att uppskatta de felaktiga utbetalningarna. Resultatet av analysen visar att 0,18 procent av utbetalningarna i de studerade ersättningssystemen betalats ut felaktigt till personer som inte längre är bosatta i Sverige.[56] De felaktiga utbetalningarna uppskattas till 285 miljoner kronor i 2018 års utgifter. Hur stora felen är varierar mellan de ersättningssystem som studerats.

Bedömningar av felaktiga utbetalningar på grund av svartarbete från de välfärdssystem där arbete och inkomster påverkar rätten till eller storleken på ersättningen har också gjorts. Uppskattningen baseras på den senaste bedömningen av oredovisade löneinkomster som tagits fram genom nationalräkenskaperna. Sammantaget är bedömningen att svartarbetet föranleder felaktiga utbetalningar på 4,5 miljarder kronor per år med ett osäkerhetsintervall på 2,7–5,9 miljarder kronor.

Utbetalningar till personer med samordningsnummer har också studerats. Sådana utbetalningar har i andra sammanhang bedömts vara riskfyllda.[57] Resultatet visar dock att omfattningen av sådana utbetalningar är relativt begränsade. Utbetalningar till personer med samordningsnummer uppgår till 160 miljoner kronor per år, varför de felaktiga utbetalningarna maximalt kan uppgå till detta belopp. Enligt studien bedöms de felaktiga utbetalningarna uppgå till 4–19 miljoner kronor.

I tabell 4.2 nedan sammanfattas resultaten från dessa studier. I tabellen ingår också bedömningar av i vilken utsträckning estimaten från uppskattningarna av enskilda system har överlappat estimaten från de felaktiga utbetalningar som orsakats av fel i de systemöverskridande uppgifterna. I syfte att undvika att felen dubbelräknas har vi därför reducerat estimaten från studierna och bedömningarna av de systemöverskridande uppgifterna med detta bedömda överlapp.

[56] Studien omfattade ungefär 148 miljarder kronor.
[57] SOU 2017:37: *Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra.*

Tabell 4.2 Sammanställning av resultaten inklusive reduktion för överlapp

Felaktiga utbetalningar på grund av fel i systemöverskridande uppgifter, endast för mycket utbetalt

Uppgift Miljoner kronor	Punktskattning felaktiga utbetalningar	Övre gräns	Nedre gräns
SGI	584	877	292
Felaktig folkbokföring i Sverige	285	(285)*	(285)*
Svartarbete	4 500	5 900	2 700
Samordningsnummer	10	19	4
Summa	5 379	7 081	3 281
SGI reducerad	256	383	128
Felaktig folkbokföring i Sverige reducerad	184	184	184
Svartarbete reducerad	2 200	2 830	1 330
Samordningsnummer (behöver ej reduceras)	10	19	4
Summa (efter reduktion)	2 650	3 416	1 646

* För studien av folkbokföring (övertäckning) finns inget osäkerhetsintervall.

Avslutningsvis kan noteras att omfattningen av felaktiga utbetalningar orsakade av felaktiga uppgifter om att den sökande behövt avstå förvärvsarbete delvis har studerats inom enskilda ersättningssystem. Fel i dessa uppgifter är den i särklass största orsaken till felaktiga utbetalningar från föräldrapenning och tillfällig föräldrapenning. Sammantaget är uppskattningen att de felaktiga utbetalningarna i dessa två ersättningssystem uppgår till 2,2 miljarder kronor med ett osäkerhetsintervall på 1,8–2,9 miljarder kronor. Dessa uppskattningar rör enskilda ersättningssystem och har därför inte räknats in i uppskattningarna av felaktiga utbetalningar orsakade av fel i systemöverskridande uppgifter.

4.2.4 Sammantaget är de felaktiga utbetalningarna omfattande

Den sammantagna bedömningen är att de felaktiga utbetalningarna från välfärdssystemen uppgår till 18,1 miljarder kronor årligen. Osäkerhetsintervallet uppskattas till 11–27 miljarder kronor. Detta osäkerhetsintervall bör ses som ett slags min- respektive maxvärde

för de felaktiga utbetalningarna givet de studier som ingått i summeringen. I bilaga 3 förs ett resonemang om detta osäkerhetsintervall och hur de faktiska felaktiga utbetalningarna sannolikt ryms i ett intervall som är snävare än 11–27 miljarder kronor. Siffran avser felaktiga utbetalningar av för mycket ersättning. Som redogjorts för tidigare, är omfattningen av felaktiga utbetalningar av för lite begränsade.

Det bredare osäkerhetsintervallet på 11–27 miljarder kronor motsvarar cirka 3,5–8,0 procent som andel av de totala utbetalningarna när ålderspension exkluderas. Om ålderspensionssystemet inkluderas halveras närmast andelen fel till 1,7–4,1 procent, eftersom ålderspensionssystemets utgifter utgör hälften av de totala, studerade utbetalningarna, samtidigt som andelen fel uppskattas vara mycket låg.

De felaktiga utbetalningarna är i monetära termer sålunda omfattande även om man utgår från den lägsta delen av osäkerhetsintervallet. I tabell 4.3 sammanställs resultaten.

Tabell 4.3 Bedömning av de totala felaktiga utbetalningarna

Endast för mycket utbetalt

Typ av studie Miljoner kronor (% av utgifterna)	Utgifter, 2018	Punktskattning	Övre gräns	Nedre gräns
Riskfyllda system	96 290	8 029 (8,3 %)	10 545 (11 %)	5 856 (6,1 %)
Övriga system	504 093	5 433 (1,1 %)	10 252 (2 %)	2 415 (0,5 %)
Vissa mindre system (schablonantagande)	53 624	1 877 (3,5 %)	2 413 (4,5 %)	1 341 (2,5 %)
Kolliderande ersättningar och bristande samordning (reducerat)		94	114	76
Systemöverskridande uppgifter (reducerat)		2 650	3 416	1 646
Totalt	654 004	18 083 (2,8 %)	26 739 (4,1 %)	11 337 (1,7 %)
Totalt exkl. ÅP	326 283	17 854 (5,5 %)	25 999 (8,0 %)	11 317 (3,5 %)

Genom att fler ersättningssystem har kunnat studeras med empiriska metoder är osäkerheten mindre än i tidigare studier av felaktiga utbetalningar.

4.2.5 Felen varierar och är koncentrerade till några system och systemöverskridande uppgifter

Felen varierar mellan välfärdssystemen…

Andelen uppskattade felaktiga utbetalningar varierar mellan olika ersättningssystem. Det gäller både i system som studerats empiriskt och i system som studerats med andra metoder. Felaktiga utbetalningar från ett fåtal ersättningssystem uppskattas stå för en relativt stor del av de samlade felaktiga utbetalningarna. Sex ersättningssystem, nämligen sjukersättning, sjukpenning, assistansersättning, tillfällig föräldrapenning, lönebidrag och nystartsjobb, svarar för nästan hälften av de uppskattade felaktiga utbetalningarna, samtidigt som dess utgifter uppgår till knappt 19 procent av de totala utgifterna. Skulle även fel i systemöverskridande uppgifter inom dessa ersättningssystem läggas till, skulle andelen överstiga hälften.

… och mellan de systemöverskridande uppgifterna

Felaktiga systemöverskridande uppgifter uppskattas också generera betydande felaktiga utbetalningar. Uppskattningen är att sådana felaktiga uppgifter genererar felaktiga utbetalningar på 3,5–7 miljarder kronor. Systemöverskridande uppgifter är av särskild vikt, eftersom de ligger till grund för beslut och utbetalningar i flera ersättningssystem hos flertalet utbetalande myndigheter och arbetslöshetskassor. Omfattningen av de felaktiga utbetalningarna varierar samtidigt mycket mellan olika systemöverskridande uppgifter och det är svartarbetet som är den dominerande felkällan. Svartarbete bedöms föranleda 2,7–5,9 miljarder kronor i felaktiga utbetalningar varje år.

4.2.6 Främsta orsaken är felaktiga uppgifter

Uppgifter och underlag har en helt avgörande betydelse för att utbetalningar ska bli korrekta. Felaktiga uppgifter i ansökan och ej anmälda ändrade förhållanden orsakar drygt tre fjärdedelar av de felaktiga utbetalningarna i de nio ersättningssystem som studerats i huvudsak empiriskt. I dessa system uppskattas 93 procent av de felaktiga utbetalningarna bero på att uppgifter är felaktiga, inte

tillräckliga för att fatta korrekta beslut eller att ändrade uppgifter inte omhändertagits. Resultatet av expertbedömningarna av de fyra utgiftsmässigt stora ersättningssystemen uppvisar liknande förhållanden.[58] Knappt 1 av totalt 20 felaktigt utbetalda kronor uppskattas bero på felaktiga bedömningar och beslut i handläggningen.[59] Den stora potentialen för att minska felaktiga utbetalningar ligger därför i att säkerställa att uppgifterna som ligger till grund för beslut och utbetalningar är korrekta.

Drygt en femtedel av de felaktiga utbetalningarna uppskattas i de ersättningssystem som uppskattats empiriskt eller med Expert Elicitation vara orsakade av myndigheterna (20 procent i de omfattningsstuderade och 24 procent i de expertbedömda). Denna nivå varierar mellan olika ersättningssystem. I fem av de empiriskt studerade ersättningssystemen som i huvudsak handläggs manuellt uppskattas myndigheterna orsaka nästan hälften av de felaktiga utbetalningarna. Utrymmet för en myndighet att handlägga felaktigt i ett högautomatiserat system är däremot begränsat. I sådana system kan dock omfattningen av de felaktiga utbetalningarna påverkas av de kontroller som myndigheten utför innan utbetalning.

Välfärdssystemens utformning är också en viktig orsak till de felaktiga utbetalningarna. Ersättningssystemens regelverk och konstruktion lägger grunden för myndigheternas förutsättningar att säkerställa korrekta utbetalningar och motverka bidragsbrott. Kunskapskällorna som ligger till grund för de två omfattningsrapporterna som har tagits fram inom ramen för delegationens uppdrag visar att systemens konstruktion kan ge upphov till olika typer av problem som ökar risken för felaktiga utbetalningar.

När det gäller assistansersättningen har riskerna för felaktiga utbetalningar framhållits i många sammanhang. Systemets regelverk och konstruktion är också på många sätt unik. Försäkringskassan har begränsade, praktiska eller legala, möjligheter att kontrollera att assistans verkligen utförts i den utsträckning som uppges i tidrapporter och räkningar. Denna risk anser Försäkringskassan vara

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

en dominerande orsak till felaktiga utbetalningar inom assistansersättningen. Detta gäller särskilt när assistansverksamheten bedrivs av en sluten krets där det allmännas insyn är begränsad. En slutsats är därför att flera av de centrala riskerna är svåra att motverka utan att i grunden ändra på systemets konstruktion.

Risken för felaktiga utbetalningar ökar när fler än en myndighet eller organisation är ansvarig för att utreda, bedöma, betala ut och följa upp ärenden som löper över tid. Bristande hantering hos en myndighet ger upphov till risker för felaktiga utbetalningar hos en annan. Inte sällan handlar det om (ny) information om ett ärende som ena parten har men som inte når den andra parten, som behöver informationen för sin verksamhet. Det kan handla om att stoppa eller sätta ned en utbetalning, eller att vidta en sanktionsåtgärd.

Ersättningssystem där företag och andra externa aktörer med ekonomiska intressen är verksamma, är de uppskattade felnivåerna särskilt höga. Det gäller dels ersättningssystem som studerats i huvudsak empiriskt[60], dels ersättningssystem som studerats på annat sätt[61]. I de tre system (nystartsjobb, lönebidrag och statligt tandvårdsstöd) som studerats i huvudsak empiriskt inom ramen för delegationens arbete är också andelen misstänkt avsiktliga fel hög.[62]

4.2.7 Stor andel misstänkt avsiktliga fel

Med den orsaksindelning som arbetats fram inom delegationens arbete uppskattas de sökande orsaka ungefär tre fjärdedelar av de felaktiga utbetalningarna i de empiriska studierna. I de expertbedömda systemen bedöms andelen vara likartad.

Av felen som sökande orsakar uppskattas cirka två tredjedelar vara misstänkt avsiktliga (63 procent i de empiriska studierna och 68 procent i expertbedömningarna). Vissa system tycks vara mer utsatta för misstänkta bidragsbrott än andra. Det gäller tillfällig föräldrapenning, lönebidrag, nystartsjobb och statligt tandvårdsstöd.

[60] Statligt tandvårdsstöd, lönebidrag, nystartsjobb samt ersättning för höga sjuklönekostnader.
[61] Assistansersättning samt aktivitetsstöd, utvecklingsersättning och etableringsersättning.
[62] Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen (2019): *Läckaget i välfärdssystemen, del 1 – Omfattningsstudier och bedömningar av felaktiga utbetalningar från vissa välfärdssystem* (Rapport 4), s. 157.

När det gäller felaktiga utbetalningar på grund av fel i systemöverskridande uppgifter, har avsiktlighet inte kunnat studeras. Felaktiga utbetalningar på grund av svartarbete bör dock på grund av svartarbetets natur bedömas vara avsiktligen orsakade fel.

I likhet med studien om felaktiga utbetalningar i samband med svartarbete, bygger uppskattningen av felaktiga utbetalningar till personer med samordningsnummer på en bedömning. Felaktigt bruk av samordningsnummer har tidigare kopplats till olika typer av identitetsrelaterad brottslighet.[63] Det har inte varit möjligt att inom ramen för delegationens uppdrag studera avsiktlighet i samband med felaktiga utbetalningar till personer med samordningsnummer. Men i den mån felaktiga utbetalningar till dessa uppkommer är det rimligt att anta att en större andel är avsiktliga.[64]

I studien över felaktigt folkbokförda är det endast en mindre del av dem som bedömts vara felaktigt folkbokförda i Sverige som också mottagit en ersättning. Här är bedömningen om avsiktlighet svårare, men det bör som minst ses som en underlåtenhet från ersättningstagarens sida att agera när bidrag från Sverige fortsatt betalas ut, trots att bosättningen i Sverige upphört.

De felaktiga utbetalningar som uppkommer av felaktig SGI kan dock bero både på fel från sökande och felaktiga bedömningar från Försäkringskassan. Felen från sökande kan å sin sida vara såväl avsiktliga som oavsiktliga. Som exempel kan det för den sökande vara oklart om vissa delar av lönen ska räknas med eller inte (till exempel traktamente, kapitalinkomster eller andra ersättningar). Att det förekommer ett stort antal felaktiga utbetalningar där SGI-beräkningen är för låg talar även för att andelen avsiktliga fel inom SGI troligen är lägre än inom andra systemöverskridande uppgifter.

[63] Utredningen om samordning av statliga utbetalningar från välfärdssystemen (Fi 2018:05) lyfter fram att man hittat flera typer av, och exempel på, identitetsbaserad brottslighet med syfte att felaktigt få ut pengar från välfärdssystemen.

[64] Utredningen om organiserad och systematisk ekonomisk brottslighet mot välfärden (SOU 2017:37) pekade på att falska uppgifter ibland lämnas i syfte att få samordningsnummer som i sin tur kan leda till utbetalningar från välfärdssystemen. Utredningen framhöll också att drygt hälften av alla tilldelade samordningsnummer grundades på en styrkt identitet.

4.2.8 Mörkertal och osäkerhet i uppskattningarna

Mörkertal

Tidigare bedömningar av den totala omfattningen av felaktiga utbetalningar har baserats enbart på expertbedömningar. Sådana bedömningar innefattar stora osäkerheter. I syfte att få större säkerhet i bedömningen av den totala omfattningen har studierna inom ramen för detta uppdrag baserats på så mycket empiriskt underlag som varit möjligt, givet de begränsningar i tid och resurser som funnits. Detta är första gången så många empiriska studier samlat genomförts på detta område. Uppskattningar av skilda ersättningssystem som genomförts med olika metoder innefattar osäkerheter, dessa är dock mindre än om enbart expertbedömningar hade använts. Genom att utveckla och anpassa empiriska metoder till de olika ersättningssystemens egenskaper minimeras det s.k. mörkertalet.

De risker för felaktiga utbetalningar som är svåra att uppskatta med empiri kallas mörkertal. För att kunna bedöma samtliga felaktiga utbetalningar måste detta mörkertal uppskattas. Att endast redovisa de kontrollerbara felen skulle leda till underskattningar, i vissa system till kraftiga sådana. En sådan icke-heltäckande uppskattning har begränsad nytta som underlag för beslut och prioriteringar. Det är därför nödvändigt att göra en uppskattning av mörkertalets storlek. Dessa uppskattningar har gjorts det med hjälp av olika typer av bedömningar, dessa är osäkrare än uppskattningar som baseras på empiri.

En viktig skillnad mellan de uppskattningar av felaktiga utbetalningar som gjorts i delegationens arbete och de som gjorts tidigare är att flera studier har genomförts med empiriska metoder. Det innebär att säkerheten blir högre än om enbart expertbedömningar hade använts.

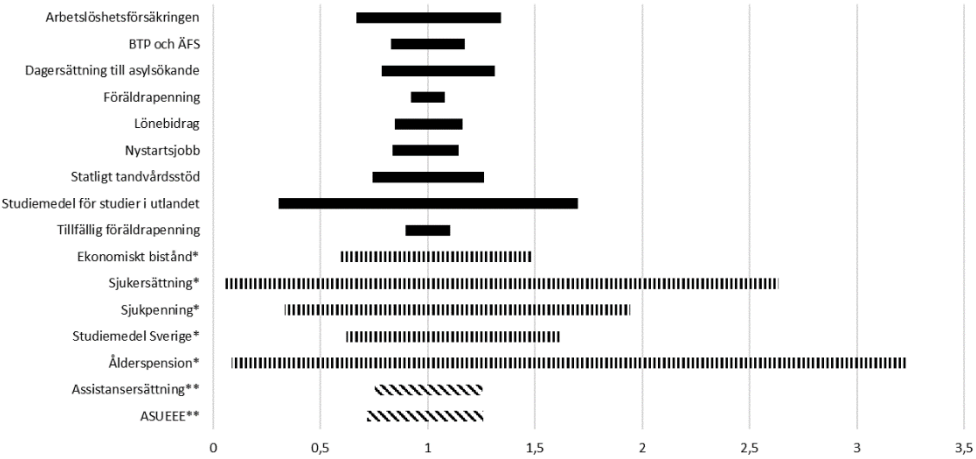
Osäkerhet i uppskattningarna

I de empiriskt grundade omfattningsstudierna är konfidensintervallet i regel mindre än osäkerhetsintervallet för uppskattningarna som gjorts med metoden Expert Elicitation. Konfidens- och osäkerhetsintervall representerar olika typer av osäkerheter,

varför jämförelser av de olika typerna av intervall bör göras med försiktighet. Konfidensintervall speglar den osäkerhet som beror på slumpmässig variation som följer av att en studie baseras på ett slumpmässigt urval av ärenden. Osäkerhetsintervallen när Expert Elicitation har använts illustrerar istället spridningen i de deltagande experternas uppskattningar och täcker 90 procent av denna spridning. Osäkerhet till följd av till exempel bristande register-kvalitet eller metodologiska fel ingår inte i osäkerhetsintervallen. I figur 4.1 nedan illustreras skillnaden i osäkerhet.

Figur 4.1 Osäkerheten i uppskattningarna av enskilda system

Nedre och övre gräns mätt som andel av punktskattning



* Expertbedömning. ** Särskilda studier. BTP (Bostadstillägg till pensionärer) och ÄFS (äldreförsörjningsstöd), Aktivitetsstöd, utvecklings- och etableringsersättning (ASUEEE).

Det finns några uppskattningar som avviker något inom sina respektive grupper, det gäller särskilt studiemedel för studier i utlandet och ekonomiskt bistånd. Studiemedel för studier i utlandet har ett större konfidensintervall på grund av den varierande karaktären på de fel som upptäckts i studien. Expertbedömningen för ekonomiskt bistånd har ett mindre osäkerhetsintervall, sannolikt på grund av att deltagande experter kom ifrån kommuner med ett aktivt arbete att motverka felaktiga utbetalningar. Hade experter från ett mer representativt urval av kommuner deltagit skulle intervallet sannolikt varit större.

Uppskattningen av felaktiga utbetalningar inom ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska program (ASUEEE i figuren ovan) har ett mindre intervall eftersom den baseras på en extrapolation av en empirisk studie av ett annat, men snarlikt ersättningssystem (arbetslöshetsersättning). Uppskattningen av felaktiga utbetalningar av assistansersättning har istället utgått från tidigare uppskattningar som genomförts med hjälp av Expert Elicitation. Därefter har en bedömning gjorts av hur olika förändringar kan antas ha påverkat nivån på de felaktiga utbetalningarna. De snäva intervallen för dessa två uppskattningar i figuren ovan är ett resultat av studiernas metod, och speglar inte den underliggande osäkerheten i dessa bedömningar, som sannolikt är större.

Studien av barnbidraget är en totalundersökning har därför inget osäkerhetsintervall.

Osäkerhetsintervallet i den totala bedömningen

I de fall uppskattningarna inom ramen för detta uppdrag inte baserats på empiriskt underlag har kunskapsläget om de felaktiga utbetalningarna haft betydelse för osäkerheten i uppskattningen. Det ligger i sakens natur att det inom vissa områden är mycket svårt att få fram exakt kunskap. Detta är inte unikt för området felaktiga utbetalningar, utan gäller även för andra områden, till exempel vid uppskattning av skattefelet och inom det kriminalpolitiska området.

Vår bedömning av de totala felaktiga utbetalningarna är cirka 18 miljarder kronor, med ett osäkerhetsintervall på 11–27 miljarder kronor. En fördjupad analys av detta osäkerhetsintervall talar för att värdet för den totala omfattningen av felaktiga utbetalningar mer sannolikt hamnar närmare intervallets mitt och att den faktiska omfattningen av felaktiga utbetalningar ryms inom ett snävare intervall än 11–27 miljarder. I bilaga 3 redogör vi för osäkerheten i de enskilda studierna, hur dessa har vägts samman samt den fördjupade analysen av osäkerhetsintervallet som talar för att det är snävare.

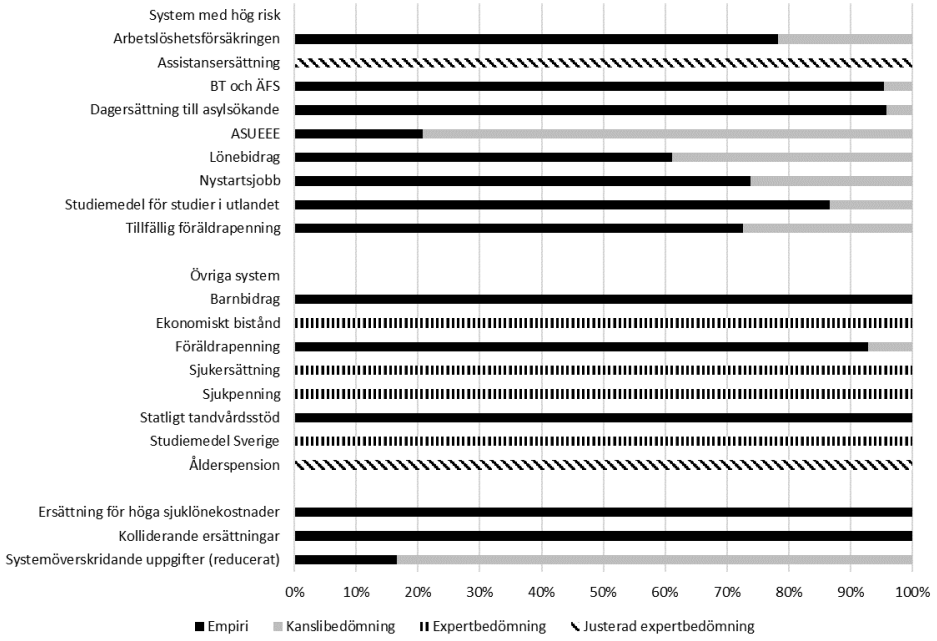
4.2.9 Viktigt att skapa förutsättningar för att uttala sig om felens utveckling över tid

För att med större säkerhet kunna uttala sig om effekten av olika insatser är det viktigt att det går att följa utvecklingen. Därför krävs ett kontinuerligt metodutvecklingsarbete för att kunna studera fler risker empiriskt samt att empiriska studier återkommande genomförs och ligger till grund för slutsatserna.

För att säkra tilliten till och förtroendet för välfärdssystemen är det viktigt att myndigheterna arbetar aktivt med att studera, följa upp och motverka de felaktiga utbetalningarna, särskilt i de ersättningssystemen där risken för felaktiga utbetalningar är väsentliga och där utgifterna är stora. I dessa system innebär även små skillnader i andelen felaktiga utbetalningar stora belopp.

På områden där kunskapen om de felaktiga utbetalningarna är som minst är osäkerheterna i uppskattningarna av naturliga skäl störst. Inom ramen för delegationens arbete har det genomförts flera empiriska studier, vilket förbättrat kunskaperna om felaktiga utbetalningar i flera ersättningssystem. Fördelningen mellan empiriskt studerade system, respektive olika former av bedömningar illustreras i figur 4.2 nedan.

Figur 4.2 Andel av uppskattade felaktiga utbetalningar som studerats empiriskt och bedömts indelat per ersättningsystem



Det behövs dock ännu fler empiriska studier för att få säkrare skattningar om felens totala omfattning, karaktär och orsaker. Flera av de stora ersättningssystemen är uppskattade med hjälp av expertbedömningar. Empiriska studier behövs särskilt på följande områden: arbetsbaserad försäkringstillhörighet, identitetsrelaterat missbruk samt lön samtidigt som ersättning. Det är också viktigt att göra fortsatta studier av svartarbete, sjukpenninggrundande inkomst, folkbokföring samt i synnerhet de tre ersättningssystem där felen bedömts vara höga, men osäkerheterna i bedömningarna är stora – sjukpenning, sjukersättning, assistansersättning.

4.3 Splittrad styrning, avsaknad av helhetssyn och oklara ansvarsförhållanden

Rapporten *Styrning av arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen*[65] visar att det är svårt att få en helhetsbild av arbetet med att säkerställa korrekta utbetalningar och motverka bidragsbrott. Transfereringar inom välfärdssystemet hanteras av flera myndigheter som i sin tur sorterar under olika departement. Beredning av besluten kring de utgiftsområden som innefattar myndigheternas verksamheteter hanteras av olika utskott i riksdagen. Arbetet med att säkerställa korrekta utbetalningar och motverka bidragsbrott är en bred uppgift och berör många olika delar av myndigheternas verksamheter. Utöver de utbetalande myndigheterna[66] finns också rättsvårdande myndigheter och tillsynsmyndigheter som påverkar arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar.

Att hanteringen av dessa frågor involverar många olika myndigheter, departement och riksdagsutskott ställer stora krav på samordning och tydlighet.

4.3.1 Den övergripande styrningen och återrapportering är otydlig

Styrning sker i lagar och förordningar

Det finns flera lagar och förordningar som på olika sätt reglerar arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar. Vissa lagar och förordningar har direkt påverkan som exempelvis lagen om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen, lagen om uppgiftsskyldighet vid viss organiserad brottslighet och i myndigheternas instruktioner finns tydliga uppgifter. Andra lagar och förordningar har mer indirekt påverkan såsom förordningen om intern styrning och kontroll och förordningen om årsredovisning och budgetunderlag. Det finns också olika registerlagar som reglerar myndigheternas behandling av

[65] Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen (2019): *Styrning av arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen – En kartläggning* (Rapport 3).
[66] De fem utbetalande myndigheterna som ingår i kartläggningen av styrningen av arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen är Arbetsförmedlingen, CSN, Försäkringskassan, Migrationsverket och Pensionsmyndigheten.

personuppgifter. Dessutom finns lagar som reglerar villkor för ersättning för respektive förmån, bidrag eller åtgärd. Dessa lagar sätter de yttersta ramarna för utbetalningarna.

Arbetet regleras således i flera lagar och förordningar men det finns ingen enskild lag eller förordning som täcker hela arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar.

Det saknas mål på utgiftsområdesnivå

Kartläggningen visar att det finns få mål avseende korrekta utbetalningar för de utgiftsområden som avser de fem utbetalande myndigheterna som beslutats av riksdag och regering under åren 2017–2019. Endast när det gäller utgiftsområde *15 Studiestöd* har det funnits ett mål.

Vid en jämförelse med skatteområdet har riksdagen beslutat om ett tydligt mål om att motverka brottslighet inom utgiftsområdet. Riksdagens mål för utgiftsområde *3 Skatt, tull och exekution* är att ”säkerställa finansieringen av den offentliga sektorn och bidra till ett väl fungerande samhälle för medborgare och näringsliv samt motverka brottslighet (prop. 2008/09:1, bet. 2008/09:SkU1, rskr. 2008/09:87).” Under utgiftsområde 3 specificeras också regeringens mål för skatt. Skatteverket ska bland annat bidra till att målet för utgiftsområdet uppnås genom att ”fastställa skatte- och avgiftsintäkter rättssäkert, kostnadseffektivt och på ett sätt som är enkelt för såväl allmänhet och företag som Skatteverket och förebygga och motverka ekonomisk brottslighet.”

Återrapporteringen i budgetpropositionen är svåröverblickbar

Att merparten av berörda utgiftsområden saknar mål avseende felaktiga utbetalningar återspeglas i återrapporteringen i budgetpropositionen. I budgetpropositionen finns inga resultatindikatorer som är direkt kopplade till felaktiga utbetalningar för de berörda utgiftsområdena. Däremot finns vissa indikatorer kopplade till kvalitet som är en viktig förutsättning för korrekta utbetalningar. Inom utgiftsområde *8 Migration* anges till exempel indikatorer avseende rättslig kvalitet när det gäller andel formellt och materiellt riktiga beslut. Inom utgiftsområde *11 Ekonomisk trygghet vid*

ålderdom finns en indikator för kvalitet i beslut och en indikator för rätt beslut i rätt tid. Den återrapportering som faktiskt görs gällande felaktiga utbetalningar är utspridd och svår att överblicka.

Vid en jämförelse med skatteområdet finns flera resultatindikatorer som ger en mer sammanhållen bild av området. Exempel på indikatorer är skattefelets storlek och utveckling, andel av revisioner som resulterar i ändring och andel överprövningsärenden i domstol som innebär ändring. Det finns också indikatorer och bedömningsgrunder som syftar till att beskriva resultat inom området förebygga och motverka ekonomisk brottslighet. Några centrala indikatorer i detta sammanhang är antal beslutade brottsanmälningar, antal anmälda brottsmisstankar, antal inkomna brottsutredningar och antal avslutade brottsutredningar. Resultatindikatorer och bedömningsgrunder finns också för arbetet med att säkerställa god registerkvalitet för att bidra till ett väl fungerande samhälle. Indikatorer som används på detta område är bland annat andel utredningar av totalt antal impulser om felaktiga uppgifter, andel utredningar av impulser som resulterar i ändring och andel överprövningsärenden i domstol som innebär ändring.

Frågan om korrekta utbetalningar från välfärdssystemen lyfts sällan upp av berörda riksdagsutskott

Arbetet med att säkerställa korrekta utbetalningar från välfärdssystemen behandlas inte explicit av berörda riksdagsutskott. Avsaknaden av mål och en samlad återrapportering i budgetpropositionen bidrar till detta. Skatteutskottet behandlar däremot perspektiven skattefusk, skattebrott och skatteundandragande. Utskottet betonar exempelvis att de står bakom arbetet med att motverka skattefusk, skattebrott, skatteundandragande och aggressiv skatteplanering. Utskottet efterfrågar också information om skattefelets storlek och utveckling.

4.3.2 Det saknas ett helhetsperspektiv på frågan

Det saknas ett samordnat och systemöverskridande perspektiv för arbetet med att säkerställa korrekta utbetalningar och motverka bidragsbrott. Styrningen utgår från enskilda utgiftsområden och

enskilda myndigheters verksamhet. Det finns i dag ingen samlad och återkommande redovisning av arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar och dess omfattning. Det saknas en långsiktig strategisk inriktning för arbetet och ett övergripande mål. Det övergripande ansvar inom Regeringskansliet är dessutom otydligt.

4.3.3 Tydlig uppgift i instruktionerna men splittrad styrning i regleringsbrev och svåröverblickbar återrapportering i årsredovisningarna

Uppgiften att motverka felaktiga utbetalningar i instruktionen är tydlig, men regeringens styrning via regleringsbrev har varierat över åren. Återrapporteringen är utspridd och svåröverblickbar och ger inte någon heltäckande bild av det arbete som myndigheterna lägger ner.

Uppgiften att motverka felaktiga utbetalningar är tydlig

Alla utbetalande myndigheter har en tydlig uppgift att säkerställa att felaktiga utbetalningar inte görs och motverka bidragsbrott. Försäkringskassan och Migrationsverket fick uppgiften i instruktionen år 2008, Arbetsförmedlingen och Pensionsmyndigheten fick uppgiften i instruktionen år 2010 och CSN fick det inskrivet år 2018. CSN hade dock formuleringen i regleringsbrevet under åren 2008–2017.

Hur myndigheterna ska samverka skiljer sig åt i myndigheternas instruktioner. Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan ska specifikt samverka med berörda parter för att motverka felaktiga utbetalningar. Pensionsmyndigheten har en uppgift om att samverka, men utan koppling till att motverka felaktiga utbetalningar. CSN och Migrationsverket saknar i dag helt skrivningar kring samverkan med andra myndigheter i sin instruktion.

Styrningen i regleringsbreven är splittrad

Perspektivet felaktiga utbetalningar har i princip varit med i myndigheternas regleringsbrev under perioden 2010–2018. Arbetsförmedlingen saknar dock helt mål, återrapporteringskrav och uppdrag för perspektivet felaktiga utbetalningar för fyra av de nio åren och Migrationsverket för två av de nio åren.

Samverkansaspekten i samband med att säkerställa korrekta utbetalningar och motverka bidragsbrott är begränsad i myndigheternas regleringsbrev sedan år 2010. Samverkan berörs vid två tillfällen i Försäkringskassans regleringsbrev.

De mål, återrapporteringskrav och uppdrag som myndigheterna fått i sina regleringsbrev har varierat något över åren. Hur detaljerad återrapportering regeringen efterfrågar har också varierat över åren. Regeringen har formulerat flest krav i Försäkringskassans regleringsbrev. Migrationsverket har minst antal krav. Jämfört med tidigare år är återrapporteringskraven generellt sett färre för alla myndigheter för år 2018.

Splittrad återrapportering i myndigheternas årsredovisningar

Alla myndigheter förutom Pensionsmyndigheten har ett särskilt avsnitt i resultatdelen i sina årsredovisningar som avser återrapportering av arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar. Pensionsmyndigheten utpekar avsnittet ”utbetalning” som det avsnitt där myndighetens återrapportering sker.

Det finns också återrapportering avseende arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar under flera andra avsnitt i årsredovisningarna. Arbetet redovisas ofta under exempelvis avsnitten intern styrning och kontroll, myndigheternas återrapportering av kvalitet och återrapportering av enskilda förmåner, åtgärder och bidrag. Detta gör att återrapporteringen blir splittrad och svår att överblicka och att det som redovisas under det särskilda avsnittet om felaktiga utbetalningar inte är heltäckande.

4.3.4 Myndigheterna utför ett omfattande arbete för att motverka felaktiga utbetalningar men ansvaret är splittrat och styrningen otydlig

Kartläggningen av styrningen av arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen som gjorts inom delegationens arbete visar att myndigheterna lägger ner betydande tid och resurser på arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar. Arbetet berör på olika sätt många delar av myndigheternas verksamhet.

Merparten av myndigheterna har integrerat perspektivet i sin interna styrning

Alla myndigheter har med den instruktionsenliga uppgiften om att säkerställa att felaktiga utbetalningar inte görs och motverka bidragsbrott i sin interna styrning. Fyra av de fem utbetalande myndigheterna har integrerat perspektivet i sin långsiktiga och kortsiktiga styrning. Det handlar bland annat om hur myndigheterna beskriver uppgiften i sina långsiktiga inriktningar och årliga verksamhetsplaner. Migrationsverket har inte integrerat perspektivet på samma sätt i myndighetens interna styrning. Myndigheten hänvisar däremot till sin uppgift i instruktionen i sina rapporteringsmallar inför deluppföljningar och framtagande av årsredovisning.

Alla myndigheter har en övergripande målformulering som har karaktären av en viljeinriktning som kan kopplas till myndighetens arbete med att motverka felaktiga utbetalningar. Försäkringskassan har exempelvis ett mål om att andelen felaktiga utbetalningar ska minska. Ett annat exempel på en viljeinriktning är en av CSN:s långsiktiga inriktningar ”vi möjliggör ett hållbart studiestöd”. I den inriktningen ingår bland annat att myndigheten ska förhindra fel, fusk och bidragsbrott.

Myndigheterna har valt att fördela ansvar och organisera arbetet på olika sätt

Ansvarsfördelningen för arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar ser olika ut på myndigheterna. På Försäkringskassan och CSN är arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar

specificerat i arbetsordningen. Försäkringskassan utpekar cheferna för försäkringsavdelningarna som ansvariga medan CSN anger att myndighetens avdelningar och kontor har ansvar för att motverka felaktiga utbetalningar. Arbetsförmedlingen, Migrationsverket och Pensionsmyndigheten uttrycker inte ett specifikt ansvar för att motverka felaktiga utbetalningar, men de menar att ansvaret följer av att cheferna har ansvar för verksamheten.

Det finns även exempel på övergripande stödfunktioner inom myndigheterna som har någon form av ett övergripande ansvar för arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar. Pensionsmyndigheten har en funktion med strategiskt ansvar för frågor rörande arbetet med att säkerställa korrekta utbetalningar och motverka bidragsbrott. Ekonomiavdelningen på förvaltningsavdelningen har ett samordningsansvar för frågan på Arbetsförmedlingen. På Försäkringskassan har Avdelningen för analys och prognos ansvar för att förvalta och utveckla modellen för systematisk kvalitetsutveckling där riskhanteringen för felaktiga utbetalningar ingår.

Perspektivet felaktiga utbetalningar hanteras inom olika delar i myndigheterna. Att ansvaret för felaktiga utbetalningar är splittrat på myndigheterna kan bidra till en bristande helhetssyn och att sambandet med korrekta utbetalningar och bidragsbrott inte alltid är tydligt. Arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar kan också uppfattas på olika sätt inom myndigheterna. I kartläggningen framkommer även att styrsignaler kan komma från olika håll i myndigheten.

Det har också framkommit att handläggare uppfattar arbetet med att polisanmäla misstänkta bidragsbrott som tidskrävande och meningslöst eftersom anmälningarna ofta läggs ner. Det har också framförts att det upplevs som svårt att få ut uppgifter från andra myndigheter trots att det finns lagstöd för det. Handläggare har även framfört att det är det både är tidskrävande och ökar risken för fel när it-stöd utvecklas och handläggningen behöver ske i parallella systemstöd.

Alla myndigheterna arbetar med att motverka felaktiga utbetalningar men det saknas en övergripande samordning av uppgiften på myndigheterna

Myndigheterna gör olika former av riskanalyser i verksamheten och följer upp och utvecklar kvaliteten i handläggningen. Myndigheterna genomför också olika kontroller före och efter utbetalning samt under tiden handläggning pågår. Dessutom har myndigheterna olika stöd för handläggningen. De fem utbetalande myndigheterna är internrevisionsmyndigheter och ska tillämpa förordningen om intern styrning och kontroll.

I arbetet med intern styrning och kontroll är riskanalysarbetet viktigt och centralt. Riskanalyser inom ramen för arbetet med intern styrning och kontroll görs på flera olika nivåer inom myndigheterna, men inte på ett sådant sätt att de fångar riskerna för felaktiga utbetalningar samlat för myndigheten.

Alla myndigheter gör även någon form av riskanalys för felaktiga utbetalningar. Arbetsförmedlingen gör ibland fördjupade riskanalyser som kan gälla felaktiga utbetalningar. Försäkringskassan gör riskanalyser för felaktiga utbetalningar inom ramen för modellen för systematisk kvalitetsutveckling. Dessa riskanalyser görs per förmån och täcker merparten av myndighetens utbetalningar. CSN gör ingen specifik riskanalys, men perspektivet felaktiga utbetalningar ingår i riskanalysen som görs på myndighetsnivå. På Migrationsverket har generaldirektören fattat ett beslut om att planeringsavdelningen ska genomföra en riskanalys av myndighetens betalningsverksamhet. Planeringsavdelningen har tagit fram en handlingsplan för detta arbete. På Pensionsmyndigheten görs en övergripande riskanalys för felaktiga utbetalningar inom funktionen för analys och urval.

Med undantag för Pensionsmyndigheten saknas specifika riskanalyser avseende felaktiga utbetalningar på övergripande nivå. Pensionsmyndighetens riskanalys utgör grunden för myndighetens årliga plan för arbetet med felaktiga utbetalningar. Försäkringskassan har ingen övergripande riskanalys för myndighetens felaktiga utbetalningar. Däremot sammanställs en riskbild för myndigheten inom ramen för Försäkringskassans kvalitetsanalys. Kartläggningen av styrningen av arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen visar också att det finns få riskanalyser som

innefattar flera myndigheters verksamheter. Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan har dock genomfört en gemensam riskanalys avseende felaktiga utbetalningar inom förmånerna aktivitetsstöd, utvecklingsersättning och etableringsersättning.

Alla de fem utbetalande myndigheterna lägger ner betydande tid och resurser på arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar. I kartläggningen konstaterades att arbetet är utspritt och att det saknas en övergripande samordning av uppgiften att motverka felaktiga utbetalningar på myndigheterna.

4.3.5 Samverkan med bäring på felaktiga utbetalningar

Myndigheternas samverkan regleras i förvaltningslagen (2017:900) och myndighetsförordningen (2007:515). Bestämmelser om samverkan kan också finnas inom regelverk för enskilda förmåner. Dessutom ingår ofta samverkansuppdrag i regeringens styrning av enskilda myndigheter.

Myndigheterna deltar i olika former av samverkan som har kopplingar till arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar. Det finns samverkansaktiviteter som har ett specifikt syfte att bidra till arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar. Ett sådant exempel är Myndighetsnätverket som är ett forum som flertalet av myndigheterna som ingår i delegationen deltar i. Nätverket är en fortsättning på det initiativ som togs efter FUT-delegationen för att fortsätta samverka.

Det finns också samverkan som kan stödja arbetet med att säkerställa korrekta utbetalningar och bidragsbrott. Ett exempel är eSamverkansprogrammet som är ett medlemsdrivet samverkansprogram med syfte att skapa förutsättningar och driva digitaliseringen i offentliga organisationer, bland annat förbättra informationsutbytet mellan offentliga och privata aktörer.

Myndigheterna deltar även i samverkan kring organiserad brottslighet och polisanmälningar. Regeringen har till exempel inrättat ett samverkansråd och ett operativt råd. Syftet med dessa är att gemensamt besluta om strategiska mål och myndigheternas inriktning av bekämpningen av grov organiserad brottslighet.

Kring den grova organiserade brottsligheten finns i dag en väl utvecklad samverkan. Arbetet är dessutom reglerat i lag och

förordning. Detta ger bättre förutsättningar för uppgiftslämnande och informationsutbyte i och med sekretessbrytande regler. Någon motsvarighet finns inte för arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen.

4.4 Potentialen i digitalisering och AI utnyttjas inte för att motverka felaktiga utbetalningar

Svensk offentlig sektor digitaliseras snabbt, vilket innebär att digitaliseringen får en allt viktigare roll för utbetalningarna från välfärdssystemen. För myndigheterna erbjuder digitalisering och artificiell intelligens (AI) nya möjligheter att utveckla service och att effektivisera de egna processerna. Hur de utbetalande myndigheterna digitaliserar sin verksamhet påverkar samtidigt deras förmåga att säkerställa korrekta utbetalningar och motverka bidragsbrott.

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

Rapporten *Digitalisering och AI för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen*[67] har tagits fram inom ramen för delegationens uppdrag och visar att potentialen är stor för att minska felaktiga utbetalningar med hjälp av digitalisering och AI. En sammanvägd bedömning talar dock för att denna potential långt ifrån utnyttjas och att digitaliseringens nuvarande effekter på utbetalningar snarare kan vara negativa.

Det kan ha flera orsaker. Sammanfattningsvis är perspektivet korrekta utbetalningar lågt prioriterat i myndigheternas digitaliseringsarbete. Det gäller inte minst prioritering och uppföljning av digitaliseringsinitiativ samt utformning av de digitala tjänsterna. Det finns också få funktioner i de digitala tjänsterna som säkerställer att de uppgifter som ligger till grund för beslut om utbetalningar är korrekta. Detta ska ses i ljuset av att omfattningsstudierna av felaktiga utbetalningar som gjorts inom ramen för delegationens uppdrag visat att ungefär tre av fyra felaktigt utbetalade kronor

[67] Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen (2019): *Digitalisering och AI för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen* (Rapport 5).

orsakats av oriktiga uppgifter. Samtidigt finns flera goda exempel på där möjligheterna med digitalisering och AI tillvaratas för korrekta utbetalningar, men dessa sker relativt isolerat och utan större genomslag i myndigheternas digitaliseringsarbete i stort. Rättsliga hinder och osäkerhet hämmar också utvecklingen av riskbaserade kontroller och informationsutbyte, vilka är centrala verktyg för att säkerställa korrekta uppgifter.

Digitalisering uppfattas leda till fler korrekta utbetalningar…

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

…men digitaliseringens nuvarande effekter på korrekta utbetalningar kan vara negativa

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

4.4.2 Korrekta utbetalningar är ett lågt prioriterat perspektiv

Perspektivet korrekta utbetalningar från välfärdssystemen är generellt sett lågt prioriterat i förhållande till service och effektivitet, när det handlar om utveckling och utformning av digitala verktyg som har betydelse för korrekta utbetalningar. Mål för korrekta

utbetalningar i digitaliseringsinitiativ är ovanliga. Det finns även få initiativ med syfte att säkerställa att uppgifter som används för utbetalningar är korrekta.

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

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

4.4.3 Digitala tjänster har begränsat fokus på korrekta uppgifter och utvecklas utan systematisk kunskap om designprinciper för korrekta utbetalningar

Begränsat fokus på korrekta uppgifter i självbetjäning och automatiserad handläggning

Beslut och utbetalningar i automatiserade processer är i hög grad beroende av de uppgifter som den sökande själv lämnar. Samtidigt förlitar sig myndigheterna i stor utsträckning på att lämnade uppgifter är korrekta. Välutvecklade självbetjäningstjänster som är utformade för att vara enkla och intuitiva underlättar uppgiftslämnandet, men det finns få funktioner i dessa tjänster för att säkerställa att de uppgifter som lämnas in är korrekta.

Kontrollnivåerna i de högautomatiserade ärendeprocesserna är också generellt sett låga. De ärenden som hanteras helt automatiserat granskas inte av handläggare och sannolikheten att oriktiga uppgifter uppmärksammas i dessa ärenden är därför närmast obefintlig.

Systematisk kunskap om hur digitala tjänster bör utformas saknas

Det har i kartläggningen av myndigheternas arbete med digitalisering och AI inte framkommit att det finns någon systematisk kunskap om hur digitala tjänster och lösningar ska utformas för att säkerställa korrekta utbetalningar. I utvecklingsarbetet finns exempelvis inte designprinciper inbyggda som

adresserar perspektivet korrekthet eller korrekta utbetalningar. Det görs inte heller någon uppföljning av digitaliseringsinitiativ utifrån detta perspektiv. Inte heller forskningen om e-förvaltning har tittat på hur digitala tjänster bör utformas för att säkerställa korrekthet.

4.4.4 Brister i styrning och uppföljning av automatiserad handläggning

Rapporten om styrningen av arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar beskriver flera brister i styrning, analys och kvalitetsuppföljning i automatiserad handläggning. Flera myndigheter saknar kvalitetsuppföljning för automatiserade ärendeprocesser, ansvaret för processerna är otydligt och processerna omfattas ofta inte av myndigheternas riskanalyser.[68] I kartläggningen av myndigheternas arbete med digitalisering och AI framkommer att kontroller och strukturer som ska säkerställa korrekta uppgifter är begränsade, samtidigt som oriktiga uppgifter är den viktigaste orsaken till felaktiga utbetalningar.

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

4.4.5 Outnyttjad potential i riskbaserade kontroller och informationsutbyte

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

Riskbaserade kontroller bygger på dataanalyser och AI som förutsäger risk för exempelvis felaktiga uppgifter. Kartläggningen av myndigheternas arbete med digitalisering och AI visar att riskbaserade kontroller uppvisar god träffsäkerhet men främst ligger till grund för kontroller efter utbetalning. De riskbaserade kontrollerna används i liten, men varierande omfattning på berörda myndigheter. De är i huvudsak inriktade mot att upptäcka felaktiga uppgifter, men kan också syfta till att identifiera aktörer som har ett

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

systematiskt riskbeteende. Det finns exempel där dessa kontroller integrerats i automatiserade processer innan beslut och därigenom bidrar till att förebygga felaktiga utbetalningar. Det finns dock ännu inget exempel där förutsägelserna integrerats i självbetjäningstjänsterna i syfte att ge individualiserat stöd eller för att ställa kontrollfrågor till den sökande när denne lämnar uppgifterna.

Rättsliga hinder och osäkerhet hämmar utvecklingen av riskbaserade kontroller och informationsutbyte

Kartläggningen av myndigheternas arbete med digitalisering och AI pekar på att det råder rättslig osäkerhet gällande förutsättningarna för arbetet med riskbaserade kontroller baserade på dataanalys. Det riskerar att hämma eller hindra utvecklingen.

Intervjupersoner från alla berörda myndigheter ser utökat informationsutbyte som en nyckelfaktor för att stärka arbetet med korrekta utbetalningar och lyfter fram rättsliga hinder för ett utökat informationsutbyte. Attitydundersökningen som har gjorts inom delegationens arbete indikerar också att allmänheten välkomnar ett utökat informationsutbyte.

4.5 Överutnyttjande av välfärdssystemen

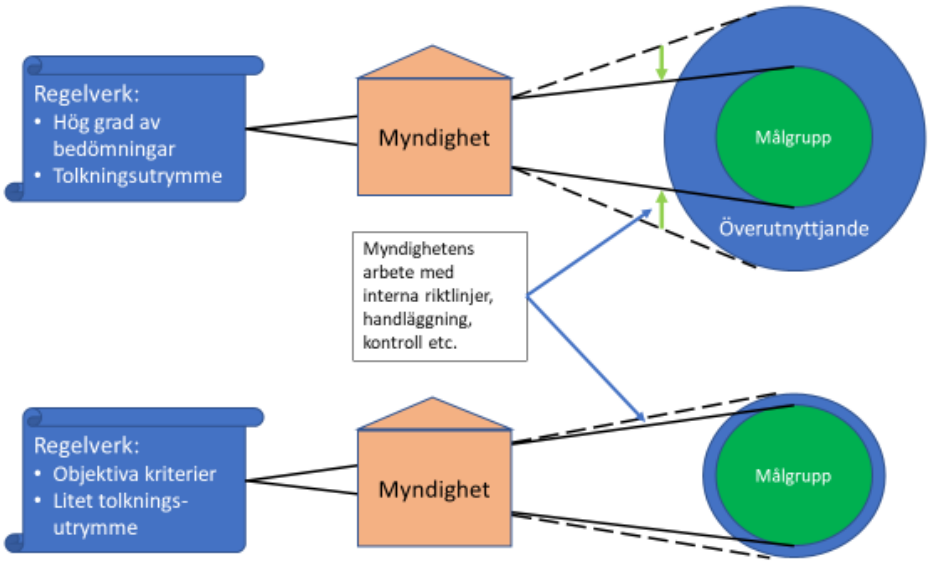
I delegationens uppdrag har det ingått att titta på överutnyttjande av välfärdssystemen. Med överutnyttjande avses sådana utbetalningar som inte är – eller åtminstone är svåra att definiera som – felaktiga enligt gällande regelverk, men som inte kan anses ligga i linje med intentionerna bakom systemen. Huruvida överutnyttjande kan anses föreligga eller inte är därför i stor utsträckning en bedömningsfråga i förhållande till regelverkens övergripande intention. Överutnyttjande kan vara fråga om aktiva och medvetna handlingar från enskilda för att dra nytta av systemen, men även en följd av förändrade ekonomiska drivkrafter i välfärdsverksamheter där aktörer med kommersiella intressen är verksamma. I de kartläggningar som delegationens kansli har genomfört har fokus varit på felaktiga utbetalningar. Många av de slutsatser som dras och de förslag som presenteras i kapitlen 5–10 är dock relevanta även för problematiken med överutnyttjande.

I delegationens arbete har i huvudsak tre omständigheter identifierats där risken för överutnyttjande är särskilt stor. Den ena är när regelverken är utformade på ett sätt som gör det svårt att avgöra om en utbetalning är fel eller inte. Dessa regelverk innefattar ofta en hög grad av bedömningar och ett stort tolkningsutrymme. En annan situation är när företag på olika sätt är involverade. Företag spelar en allt viktigare roll i välfärdssystemen på olika sätt. En tredje situation är när välfärdstjänster tillhandahålls antingen genom upphandling eller genom att de godkänns för att ingå i ett valfrihetssystem.

Regelverkens utformning

I rapport 3 *Styrning av arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar* konstateras att det finns risk för att överutnyttjande byggs in i välfärdssystemen när regler ändras eller nya lagar införs. Regelverk som är utformade så att det är svårt att avgöra vad som är en korrekt utbetalning och inte innebär en risk för överutnyttjande av systemet. I flera av de kartläggningar som gjorts inom delegationens uppdrag har det konstaterats att regelverkens konstruktion har stor betydelse för felaktiga utbetalningar. De lagar och regler som styr välfärdssystemen ger inte bara grundläggande förutsättningar för arbetet med att säkerställa korrekta utbetalningar och motverka bidragsbrott utan påverkar även risken för överutnyttjande. Hur regelverken är utformade påverkar också de förutsättningar myndigheterna har att styra ersättningarna till den tänkta målgruppen. Regelverk som innefattar hög grad av bedömningar och stort tolkningsutrymme innebär större risk för överutnyttjande, vilket ställer högre krav på den ansvariga myndigheten att utforma interna riktlinjer, handläggning och kontroller i syfte att minska riskerna för fel och överutnyttjande. Bilden nedan illustrerar den större risken för överutnyttjande vid regelverk med högre grad av bedömningar och det större behovet av insatser från den handläggande myndigheten för att styra utbetalningarna till den tänkta målgruppen.

Figur 4.3 Regelverkens betydelse för risken för överutnyttjande



Den risk för överutnyttjande som ett regelverk ger upphov till är många gånger svår att förutse för beslutsfattarna. Det är därför viktigt att denna information tydligt kommuniceras till beslutsfattarna. Sådana situationer som inte har förutsetts innebär ofta att regelverken inte ger stöd för att neka en ersättning trots att den sannolikt inte överensstämmer med syftet bakom systemet. För att kunna åtgärda detta är det viktig att signaler om dessa situationer fångas upp och återrapporteras till beslutsfattarna. I kartläggningen om styrning och uppföljning konstaterades att arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar är utspritt på många delar av myndigheten. Det riskerar att leda till att förbättringsförslag inte förs fram till ansvariga på ett effektivt sätt, varken från handläggarnivå till ledning inom myndigheterna eller från myndigheterna till Regeringskansliet. Kartläggningarna har också visat att regelverken ibland är otydliga när det gäller om två ersättningar får kombineras eller inte.

Privata aktörer

En annan omständighet som innebär risk för överutnyttjande av välfärdssystemen är när aktörer med ekonomiska intressen är involverade. Dessa aktörer spelar på olika sätt en allt viktigare roll i välfärdssystemen. Företag och andra externa aktörer kan vara direkt mottagare av stöd som avser stödberättigad person. Direkta utbetalningar till företag sker framförallt från Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan. När det gäller Arbetsförmedlingen rör det främst olika typer av anställningsstöd som betalas antingen direkt till arbetsgivarna eller så får arbetsgivaren en skattekreditering av arbetsgivaravgiften.

Överutnyttjande och felaktiga utbetalningar i dessa system är särskilt allvarliga eftersom det påverkar konkurrenssituationen och ger dessa företag konkurrensfördelar. När det gäller anställningsstöden kan överutnyttjandet till exempel innebära att en arbetsgivare systematiskt utnyttjar subventionerade anställningar. När det gäller till exempel tandvårdsstöd från Försäkringskassan kan överutnyttjandet innebära att patienterna blir överbehandlade. De omfattningsstudier av felaktiga utbetalningar som har genomförts visar att i ersättningssystem där företag och andra externa aktörer med ekonomiska intressen är verksamma, är de uppskattade felnivåerna särskilt höga. Även andelen misstänkt avsiktliga fel är hög i dessa system.

Ytterligare ett problem när det gäller ersättningar till företag är att det behövs särskild kompetens för att kunna bedöma information om ett företag. Det är inte alltid som handläggarna har denna kompetens eller som det på myndigheten finns någon att rådfråga i dessa frågor.

Upphandling och valfrihetssystem

Företag spelar också en allt större roll som tillhandahållare av välfärdstjänster. Dessa tjänster tillhandahålls antingen genom ett *upphandlingsförfarande* enligt lagen (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU) som ett företag vinner eller genom att företagets tjänster blir godkända att ingå i ett *valfrihetssystem* enligt lagen (2008:962) om valfrihetssystem (LOV). Kommuner och regioner tillhandahåller välfärdstjänster från externa utförare för

stora belopp varje år. Även Arbetsförmedlingen upphandlar eller gör välfärdstjänster tillgängliga via valfrihetssystem, det rör till exempel olika typer av stöd till arbetssökande.

Ersättningen för dessa välfärdstjänster sker på olika sätt. Det finns en rad olika ersättningsmodeller som tillämpas. Delegationens kansli har genomfört en kartläggning av de olika ersättningssystem som tillämpas och deras för- och nackdelar med avseende på risken för främst överutnyttjande. De olika ersättningsmodellerna kan delas in i om ersättningen är rörlig eller fast och om den är differentierad eller odifferentierad.

Rörlig ersättning baseras på hur mycket som faktiskt görs eller hur många platser som är belagda medan fast ersättning innebär att utföraren får samma ersättning oavsett hur mycket som görs. Kartläggningen visar att risken för överutnyttjande ökar när rörlig ersättning tillämpas. Det finns då incitament att ha en omotiverad hög produktion. Men även då fast ersättning tillämpas finns risk för en sorts överutnyttjande genom selektering. Det innebär att det sker ett urval av personer beroende på vilken kostnad insatserna bedöms medföra. Detta kan innebära överutnyttjande av ett system för personer som kräver mindre kostsamma insatser.

Differentierad ersättning innebär att ersättningen varierar beroende på exempelvis typ av åtgärd, tid på dygnet etc. Denna typ av ersättning kräver oftast större administration. Odifferentierad ersättning utgår med samma belopp oavsett åtgärd eller tid på dygnet. På samma sätt som för rörliga ersättning kan differentierade innebära risk för överutnyttjande som följd av omotiverat hög produktion av till exempel vissa åtgärder. Likaså kan odifferentierade ersättningar medföra incitament att överproducera åtgärder som medför lägre kostnader än vad ersättningen är fastställd till.

Sammantaget visar kartläggningen att risken för överutnyttjande ökar med ersättningsmodeller som tillämpar rörliga ersättningar. Det är också större risk för felaktiga utbetalningar vid komplexa ersättningsmodeller med stor administrativ börda.[69] I sammanhanget är det dock viktigt att understryka att vald ersättningsmodell är en del av en större kontext i styrningen av verksamheten och välfärdstjänsternas innehåll och att det finns

[69] Sweco (2018): *Kartläggning av finansieringsmodeller för välfärdstjänster.* PM 2018-12-21. Uppdrag av Delegationen för korrekta utbetalningar, dnr Komm2018/00989/Fi 2016:07.

andra aspekter som behöver beaktas.[70] Olika ersättningsmodeller lämpar sig olika väl för olika verksamheter.

4.6 Internationell utblick

Bland myndigheter som administrerar socialförsäkringar i andra länder finns och har det funnits olika ambitioner vad gäller estimering av felaktiga utbetalningar. Två länder som legat i framkant under ett antal år är Storbritannien och USA. I Norge och Danmark finns i respektive land en utbetalande myndighet. På EU-nivå finns en årlig och strukturerad process för felaktiga utbetalningar från EU-budgeten.

4.6.1 I Storbritannien har myndigheterna arbetat länge med uppskattningar av felaktiga utbetalningar[71]

I Storbritannien har myndigheterna länge arbetat med att uppskatta de felaktiga utbetalningarna. Inom sex ersättningssystem genomförs grundliga och årliga slumpmässiga efterhandskontroller.[72] Tillsammans svarar dessa förmåner för cirka 33 procent av de totala försäkringsutgifterna. I ett antal andra förmåner har minst en omfattningsstudie av felaktiga utbetalningar genomförts sedan mätningarna startade 1995.

I Storbritannien estimeras de felaktiga utbetalningarna (för mycket eller för lite) på totalen och per förmån, samt nedbrutna på typ av fel.[73]

Förmåner som har blivit föremål för någon omfattningsstudie, men inte årliga studier, omfattar 60 procent av försäkringsutgifterna. Här ingår State pension som står för drygt hälften av de totala utgifterna. De återstående förmånerna, som omfattar cirka 7 procent av försäkringsutgifterna, har aldrig blivit föremål för en omfattningsstudie. Där omfattningsstudier av felaktiga utbetalningar inte bedöms vara ekonomiskt motiverade används istället felbedömningar

[70] Se till exempel SOU 2017:56: *Jakten på den perfekta ersättningsmodellen – Vad händer med medarbetarnas handlingsutrymme?* Delbetänkande av Tillitsdelegationen.
[71] Detta avsnitt bygger på Department for Work and Pensions (2019): *Fraud and Error in the Benefit System: Background information and methodology.*
[72] Dessa är Jobseeker's Allowance, Employment and Support Allowance, Pension Credit, Housing Benefit, Universal Credit och Personal Independence Payment.
[73] Felen kategoriseras som bidragsfusk/-brott, fel från den sökande eller myndigheten.

från andra snarlika system för att bedöma omfattningen. För förmåner som saknar jämförbara omfattningsstuderade förmåner antas de felaktiga utbetalningarna kunna estimeras av genomsnittet av alla mätta studier.

I Storbritannien används dessa undersökningar till att bland annat utvärdera och utveckla policy och strategier för att säkerställa korrekta utbetalningar och motverka bidragsbrott, förstå dess orsaker samt för verksamhetsplanering och beslut om större insatser.

4.6.2 I USA finns tydliga och ambitiösa krav på regelbundna och systematiska riskbedömningar och uppskattningar[74]

I USA ska de federala myndigheterna systematiskt riskbedöma alla sina program och identifiera de program där det finns väsentliga risker för felaktiga utbetalningar. Detta ska göras minst vart tredje år. För de program som bedöms riskfyllda[75] ska myndigheterna med hjälp av slumpmässiga kontroller årligen estimera de felaktiga utbetalningarna och införa åtgärder i syfte att reducera de felaktiga utbetalningarna till uppsatta målnivåer.

Det finns detaljerade föreskrifter som reglerar hur uppskattningarna av de felaktiga utbetalningarna ska genomföras. Av föreskrifterna framgår bland annat att urvalen ska dras som sannolikhetsurval och att den statistiska osäkerheten i undersökningen ska redovisas. De federala myndigheterna föreskrivs också att rapportera de felaktiga utbetalningarna enligt en given kategorisering.

4.6.3 Samordnade utbetalningar i Norge och Danmark

NAV i Norge

I Norge bildades 2006 en stor välfärdsmyndighet där motsvarande Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen och delar av den

[74] Detta avsnitt bygger på Office of Management and Budget (2018), Appendix C to OMB Circular A-123, Requirements for Payment Integrity Improvement.

[75] Ett program bedöms ha betydande felaktiga utbetalningar om de totala felaktiga utbetalningarna överstiger 1,5 procent av programmets totala utbetalningar och 10 miljoner dollar, eller om de felaktiga utbetalningarna överstiger 100 miljoner dollar (oaktat storleken på programmets totala utbetalningar).

kommunala socialtjänsten slogs samman. Reformen motiverades främst av arbetsmarknadspolitiska skäl, och syftade till att öka antalet personer i arbete och minska bidragsberoendet. Även serviceaspekten var viktig då myndigheten bildades genom att medborgarna bara behöver vända sig till en myndighet, det fanns inget uttryckligt syfte att tillförsäkra korrekta utbetalningar.

NAV administrerar ungefär en tredjedel av den norska statsbudgeten genom att hantera arbetslöshetsersättning, sjukersättning, barnbidrag med flera. Myndigheten är organiserade i cirka 460 lokala kontor, den service som tillhandhålls av lokalkontoren skiljer sig åt beroende på kommunens förutsättningar.

Utöver de lokala kontoren innefattar NAV över hundra specialenheter. Dessa enheter ansvarar för sådana uppgifter som lokalkontoren inte kan hantera.

NAV:s övergripande målsättning är:

- Fler människor i arbete och färre i bidrag
- En väl fungerande arbetsmarknad
- Tillhandahålla rätt service och ersättning i rätt tid
- Erbjuda god service anpassad efter den sökandes behov och förutsättningar
- En sammanhållen och effektiv arbets- och välfärdsadministration[76]

NAV har ingen uttrycklig målsättning att minska felaktiga utbetalningar. Myndighetens kontrollverksamhet är i stor utsträckning efterkontroller. Dessa sker både på lokalkontoren och på central nivå. Såvitt delegationens kansli erfar görs dock inga uppskattningar av felaktiga utbetalningar. Det innebär att det är inte går att uttala sig om effekter av verksamheten i det avseendet. I betänkandet *Kvalificerad välfärdsbrottslighet* (SOU 2917:37) konstaterades också att bristen på underlag vad avser effekterna för felaktiga utbetalningar innebar att värdet av erfarenheterna av den norska reformen var begränsad utifrån utredningens syften.

[76] www.nav.no

Udbetaling Danmark

Udbetaling Danmark bildades i oktober 2012. Reformen innebar att ansvaret ett stort antal ersättningar från välfärdssystem fördes över från kommunerna till myndigheten. Syftet med reformen var flera, bland annat att öka andelen korrekta utbetalningar, få ökad effektivitet i förvaltningen och ökad likformighet och rättssäkerhet i handläggningen. Den danska reformen innebar också att ett nytt regelverk för kontroller av ersättningarna infördes. I Danmark arbetar man också med så kallade digitaliseringsklar lagstiftning. Syftet är att sådan lagstiftning kan innebära stora administrativa besparingar och också större möjligheter till effektiva kontroller. Inte heller i Danmark görs det såvitt delegationens kansli har erfarit några uppskattningar av felaktiga utbetalningar.

4.6.4 Stort fokus på felaktiga utbetalningar från EU-budgeten

EU-budgeten

EU:s årsbudget omfattar unionens samtliga inkomster och utgifter. Nästan hälften av utbetalningarna från budgeten går till stöd inom jordbrukspolitiken. Det näst största området är sammanhållningspolitiken, följt av området konkurrenskraft.

Ungefär två tredjedelar av budgeten betalas ut genom så kallad delad förvaltning. Det innebär att det är de enskilda medlemsländerna som betalar ut och förvaltar medlen.

Revisionsrätten uppskattar felnivåer

Europeiska revisionsrättens uppdrag är att göra en oberoende granskning av hur EU-budgeten har använts och bedöma hur kommissionen har skött sitt uppdrag att förvalta EU-budgeten. Varje år presenterar revisionsrätten sina iakttagelser i sin årsrapport.

Europeiska revisionsrättens uppdrag är att göra en oberoende granskning av hur EU-budgeten har använts och bedöma hur kommissionen har skött sitt uppdrag att förvalta EU-budgeten. Varje år presenterar revisionsrätten sina iakttagelser i sin årsrapport. För att revisionsrätten ska kunna bedöma om utbetalningarna har

varit korrekta redovisas varje år i årsrapporten en uppskattning av hur stora felaktiga utbetalningar som gjorts från EU-budgeten.

Estimaten för de felaktiga utbetalningarna tas fram genom granskningar av ett statistiskt urval av transaktioner från hela EU:s budget. Kontroller görs av revisionsrätten ute hos medlemsländerna där revisorerna granskar transaktionerna i detalj, vanligtvis på plats hos slutmottagarna (till exempel en jordbrukare eller ett företag). Syftet är att inhämta bevis på att den rapporterade händelsen har inträffat, bokförts korrekt och följer betalningsreglerna. Felen klassificeras i kvantifierbara och icke kvantifierbara fel. De kvantifierbara felen räknas upp med hjälp av statistiska standardmetoder. De felaktiga utbetalningarna uppskattas både totalt och för de olika kategorierna i budgeten. Uppskattningen visar hur mycket pengar som inte borde ha betalats ut eftersom de inte har använts i enlighet med gällande regler. I årsrapporten förs sedan ett resonemang kring nivån på felen och vad som orsakat dem.

Revisionsrätten bedömer också den positiva effekt som kommissionens och myndigheternas korrigerande åtgärder de facto medfört. Likaså bedömer man i vilken utsträckning det fanns tillräckligt med information för att förhindra eller upptäcka och korrigera felen.

Revisionsrätten lyfter också att felaktigheter som en följd av avsiktligt handlande och oegentligheter är svårare att upptäcka än oavsiktliga fel eftersom de till exempel kan innefatta maskopi och förfalskning. Det är följaktligen större risk för att sådana händelser inte upptäcks.

De felaktiga utbetalningarna från EU-budgeten uppskattades år 2018 till 2,6 procent. Det motsvarar cirka 3,1 miljarder euro eller cirka 33 miljarder kronor, av de totalt 120,6 miljarder euro som ingick i granskningen. Denna andel är något högre än året innan då den uppskattades till 2,4 procent. Samtidigt varierar felnivåerna mellan de olika kategorierna i budgeten. Högst felnivåer, 5,2 respektive 5,0 procent av utgifterna, har politikområdena Europa i världen och Ekonomisk, social och territoriell sammanhållning.[77]

EU-budgeten finansieras huvudsakligen av avgifter från medlemsländerna. Det innebär att 2,6 procent av medlemsländernas inbetalda avgifter har använts på ett felaktigt sätt. För Sveriges del innebär det att cirka 0,9 miljarder kronor av den svenska EU-avgift

[77] Revisionsrättens årsrapport om budgetgenomförandet för budgetåret 2018.

år 2018 på 35 miljarder kronor har betalats ut felaktigt från EU-budgeten.

Felnivåerna diskuteras av EU:s finansministrar

Revisionsrättens årsrapport och uppskattade felnivåer ligger till grund för ministerrådets rekommendation till Europaparlamentet om ansvarsfrihet för kommissionen. Finansministrarna från medlemsländerna diskuterar rapportens resultat och felnivåer minst två gånger per år och ställer sig antingen bakom ministerrådets rekommendation till parlamentet om ansvarsfrihet för kommissionen eller inte. Till rådets rekommendation om ansvarsfrihet bifogas även slutsatser angående de åtgärder som rådet anser att kommissionen bör vidta för att komma till rätta med de brister som revisionsrätten identifierats.

Samråd med riksdagen om svensk ståndpunkt

I samband med att revisionsrätten publicerar sin årsrapport med uppskattade felnivåer får Sveriges riksdag en presentation av innehållet. Presentationen görs av Sveriges ledamot i revisionsrätten på ett gemensamt sammanträde med riksdagens EU-nämnd och finansutskottet.

Varje gång EU:s finansministrar ska diskutera revisionsrättens årsrapport samråder dessutom regeringen med riksdagen om hur Sverige ska ställa sig till innehållet i rapporten och till ansvarsfrihet för kommissionen. Avgörande för Sveriges ställningstagande är de uppskattade felnivåerna.

Utgångspunkten för Sveriges ställningstaganden avseende felnivåerna i revisionsrättens årsrapport är propositionen om budgeteffekter av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen m.m. (prop. 1994/95:40), som riskdagen ställt sig bakom (bet. 1994/95: FiU5, rskr. 1004/95:67). I den slås fast att Sverige ska verka för en effektiv och återhållsam EU-budgetpolitik. I den svenska politiken ingår även att prioritera uppföljning och kontroll av EU-medel (Skr 2017/18:101).

Sverige är ett av de medlemsländer som lägger störst vikt vid att utbetalningarna från EU-budgeten förvaltas på ett effektivt sätt och

att utbetalningarna är korrekta. Flera år har Sverige på grund av de stora felaktiga utbetalningarna valt att inte ställa sig bakom rådets rekommendation att bevilja kommissionen ansvarsfrihet.

Årsredovisningen för staten och nationellt intygande för EU-medel

Regeringen lämnar årligen en årsredovisning för staten till riksdagen i form av en skrivelse. Årsredovisningen innehåller bland annat en uppföljning av de budgetpolitiska målen, utfallet för statens budget och utvecklingen av statsskulden. Dessutom innehåller årsredovisningen för staten regeringens övergripande bedömning och nationellt intygande av EU-medel samt ett avsnitt om revisionsrättens årsrapport och de uppskattade felaktiga utbetalningarna från EU-budgeten.

Regeringens intygande rör de medel som Sverige ha erhållit från EU-budgeten och syftar till att öka riskdagens insyn i hur Sverige fullgör sitt förvaltningsansvar och hur de tilldelade EU-medlen har använts. Samtidigt medför intygandet krav på den interna styrningen och kontrollen hos de myndigheter som ansvarar för att förvalta medlen. Regeringens övergripande ambition är att säkerställa ett effektivt förvaltnings- och kontrollsystem kring EU-medlen i syfte att med rimlig säkerhet kunna garantera att utbetalningarna är korrekta. Intygandet ingår som en del i årsredovisningen för staten och överlämnas till riksdagen med kopia till kommissionen och revisionsrätten.

I Sverige är det åtta myndigheter som förvaltar medel från EU-budgeten under s.k. delad förvaltning. Alla dessa myndigheter omfattas av regelverken för intern styrning och kontroll. Genom det ramverket ställer regeringen krav på att ansvariga myndigheter i sina årsredovisningar försäkrar att myndighetens interna styrning och kontroll har varit betryggande. Detta möjliggör för regeringen att utfärda ett nationellt intygande om att det finns ett ramverk för staten som syftar till att säkerställa en betryggande intern styrning och kontroll av EU-medlen.

Lärdomar från hur felaktiga utbetalningar från EU-budgeten hanteras

Av ovanstående redogörelse kan konstateras att det finns ett stort fokus på att utbetalningarna från EU-budgeten ska vara korrekta. Det görs årliga uppskattningar av hur stora de felaktiga utbetalningarna för EU-budgeten är. Frågan behandlas och diskuteras på hög nivå vid en rad olika tillfällen under året såväl i riksdagen som i regeringen. Regeringen informerar och förankrar frågan hos riksdagen vid ett flertal tillfällen under ett år. Det kan också konstateras att Sverige är ett av de länder som starkast argumenterar för en låg acceptans för felaktiga utbetalningar från EU-budgeten. Skillnaderna är stora jämfört med hur felaktiga utbetalningar från de svenska välfärdssystemen hanteras. I Sverige sker ingen samlad återrapportering från regeringen till riksdagen om vad som görs för att minska felaktiga utbetalningar eller hur stora felen bedöms vara. Det finns inga återkommande, än mindre årliga, omfattningsstudier av felaktiga utbetalningar och det finns inget högnivåforum där problemet och åtgärder diskuteras mellan berörda myndigheter och regeringen. I årsredovisningen för staten som årligen lämnas till riksdagen nämns inte felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. Däremot finns ett avsnitt om revisionsrättens årsrapport och uppskattade felaktiga utbetalningar från EU-budgeten.

Samtidigt har felaktiga utbetalningar från de svenska välfärdssystemen långt större konsekvenser för den svenska statsbudgeten än vad felnivåerna på EU-budgeten har. De felaktiga utbetalningarna från de svenska välfärdssystemen orsakar ett läckage från statsbudgeten på uppskattningsvis 18 miljarder kronor per år. Cirka 0,9 miljarder kronor betalas ut felaktigt från den svenska statsbudgeten på grund av felaktiga utbetalningar från EU-budgeten.

4.7 Sammanfattning och slutsatser

Träffsäkrare system och minskat läckage är viktigt för att upprätthålla förtroendet för välfärdssystemen och för välfärdssamhället i stort. Från kartläggningen av styrningen av arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen konstateras att det görs betydande insatser på myndigheterna för att motverka felen.

Trots det visar omfattningsstudierna att stora belopp fortsatt betalas ut felaktigt från välfärdssystemen och därmed används för andra ändamål än de är avsedda för.

Enligt uppskattningar som gjorts inom ramen för delegationens arbete betalas mellan 11 och 27 miljarder kronor ut felaktigt från våra skattefinansierade välfärdssystem varje år. Detta motsvarar 3,5–8,0 procent av de totala utgifterna exklusive ålderspensionssystemet. Av uppskattningarna framgår att de sex ersättningssystemen sjukersättning, sjukpenning, assistansersättning, tillfällig föräldrapenning, lönebidrag och nystartsjobb svarar för nästan hälften av de uppskattade felaktiga utbetalningarna. Svartarbete är en stor orsak till felaktiga utbetalningar och står för närmare 12 procent av de totalt uppskattade felen.

Jämförelser med tidigare bedömningar av de totala felaktiga utbetalningarna från välfärdssystemen måste göras med försiktighet eftersom studierna skiljer sig åt i flera avseenden och är behäftade med osäkerheter. Om vi trots det jämför med den första bedömningen av totala felaktiga utbetalningar som gjordes på uppdrag av regeringen 2005 av FUT-delegationen så bedöms andelen fel ha sjunkit med 0,3 procentenheter exkl. ålderspensionssystemet. Antar vi att andelen har minskat linjärt skulle det innebära att cirka 300 miljarder kronor sammanlagt har betalats ut felaktigt under dessa år.

Det är pengar som tas från dem som de är avsedda för och som skulle kunna ha använts till angelägna reformer. Trots att omfattningen av felen sannolikt skulle ha varit ännu större om inte åtgärder hade vidtagits under dessa år kan det konstateras att de åtgärder som genomförts inte har varit tillräckligt effektiva eller omfattande för att märkbart minska felen.

Mot bakgrund av den lägesbeskrivning som tagits fram inom delegationens uppdrag föreslår vi en rad åtgärder för att minska läckaget från välfärdssystemen. Förslagen presenteras i kapitel 5–10. Styrningen och uppföljningen av arbetet med felaktiga utbetalningar måste samordnas och ansvaret för frågan tydliggöras på alla nivåer. Ett råd behöver inrättas som har till uppgift att ha ett samordnat och systemöverskridande perspektiv på arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar och överutnyttjande. Omfattningen av och orsakerna till felaktiga utbetalningar måste kontinuerligt följas för att rätt åtgärder ska kunna prioriteras och utformas. Potentialen i

digitalisering och AI behöver även utnyttjas i arbetet för att motverka felaktiga utbetalningar. Insatser behöver vidtas för att förhindra att felaktiga utbetalningar sker. Även förutsättningarna för att upptäcka och hantera redan realiserade felaktiga utbetalningar behöver förbättras.

Våra förslag innebär inga stora struktur- eller systemförändringar. Vi menar att en stor del av felen går att komma till rätta med utan några större organisatoriska eller rättsliga förändringar. Vår bedömning är att de förslag vi presenterar samlat både kommer att ge förutsättningar för att minska felen och direkt leda till minskade felaktiga utbetalningar på kort och på lång sikt, med en förstärkning av statsfinanserna som följd. Se vidare kapitel 11.

Träffsäkrare system och minskat läckage är dessutom viktigt för att upprätthålla förtroendet för välfärdssystemen och för välfärdssamhället i stort.

Vi menar att åtgärder inom följande områden är nödvändiga för att komma till rätta med felaktiga utbetalningar och överutnyttjande. Implementeringen av den nya organisationen och genomförandet av åtgärderna bör ske skyndsamt så att resultaten från delegationens arbete kan utnyttjas fullt ut och de ackumulerade felaktiga utbetalningarna minimeras.

- **Samlad styrning och tydligare ansvar (kapitel 5)**
  Styrningen och uppföljningen av arbetet med felaktiga utbetalningar måste samordnas och ansvaret för frågan tydliggöras på alla nivåer.
- **Ny organisation för en helhetssyn på felaktiga utbetalningar och överutnyttjande (kapitel 6)**
  Det behöver inrättas ett råd som bland annat ska samordna myndigheternas omfattningsstudier, identifiera effektiva åtgärder samt förse regeringen med nödvändigt underlag för en samlad styrning och uppföljning.
- **En modell för återkommande omfattningsstudier (kapitel 7)**
  Omfattningen av och orsakerna till felaktiga utbetalningar måste kontinuerligt följas för att rätt åtgärder ska kunna prioriteras och utformas.

- **Bättre utnyttjande av potentialen i digitalisering och AI (kapitel 8)**
  Den stora outnyttjade potentialen i digitalisering och AI för att motverka felaktiga utbetalningar behöver tas till vara.
- **Förhindra felaktiga utbetalningar och överutnyttjande (kapitel 9)**
  Åtgärder behöver vidtas för att förhindra att felaktiga utbetalningar och överutnyttjande sker.
- **Upptäcka och hantera felaktiga utbetalningar (kapitel 10)**
  Det behövs bättre förutsättningar för att upptäcka och hantera de felaktiga utbetalningar som har realiserats.

Förslagen i dessa kapitel riktar i så stor utsträckning som möjligt in sig på områden där kartläggningarna visat att problemen är störst. Kartläggningarna har också påvisat områden där risken för felaktiga utbetalningar har varit mindre än den gängse uppfattningen. Exempelvis visade omfattningsstudierna att felaktiga utbetalningar som en följd av kolliderande ersättningar eller bristande samordning mellan ersättningar är ett relativt litet problem. Likaså kan det konstateras att samordningsnummer inte medför så stora risker för felaktiga utbetalningar som det ibland har getts uttryck för. De studier som genomförts visar att den absolut största orsaken till felaktiga utbetalningar är felaktiga uppgifter vid ansökan eller under tid med ersättning samtidigt som handläggningen i stor utsträckning har fokuserat på service och likabehandling.

Del II. Förslag, bedömningar och konsekvensanalyser

5 Samlad styrning och tydligare ansvar

I rapporten *Styrningen av arbetet för att motverka felaktiga utbetalningar* konstateras att styrningen och uppföljningen av arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar är otydlig och splittrad på alla nivåer. Även ansvaret för arbetet är otydligt på såväl myndighetsnivå som på den övergripande nivån. Det behövs en samlad styrning och en tydlighet om vem som ansvarar för vad och hur resultaten ska tas om hand. Utan en tydlig samlad styrning och uppföljning saknas förutsättningar för att få en helhetsbild över vad som görs, vilka effekter det har och hur stort problemet är. Den otydliga styrningen och uppföljningen leder också till att regeringen inte redogör för arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar till riksdagen på ett samlat sätt.

Nedan presenterar vi förslag som tydliggör styrningen och ansvaret för såväl regeringens som myndigheternas arbete med att motverka felaktiga utbetalningar. Eftersom arbetslöshetskassorna är föreningar som inte regleras av samma lagar och förordningar som myndigheterna kommer många av förslagen inte beröra arbetslöshetskassorna trots att deras verksamhet i allt väsentligt liknar de utbetalande myndigheternas. Vi gör därför en särskild bedömning av detta i avsnitt 5.5. I avsnitt 5.6 förs också ett resonemang om kommunernas behov av stärkt styrning och ökad samverkan.

5.1 Långsiktig inriktning och övergripande mål för arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar

Trots att arbetet med att tillförsäkra korrekta utbetalningar har stora statsfinansiella konsekvenser och är en viktig förutsättning för ett

hållbart välfärdssamhälle saknas både långsiktighet i arbetet och en övergripande styrning. Inte någonstans sker en samlad uppföljning av vad som görs på området och vilka effekter det har, varken på kort eller på lång sikt. Mot bakgrund av detta föreslår vi både en långsiktig inriktning för arbetet som redovisas till riksdagen samt en tydligare och samordnad årlig styrning och uppföljning. Den årliga samlade uppföljningen bör ske i budgetpropositionen. På så sätt blir det möjligt för riksdagen att följa utvecklingen på området. När politiken tydliggörs genom att en långsiktig inriktning och ett övergripande mål fastställs, bidrar det till förankring som ökar förståelsen och legitimiteten för de åtgärder som behöver genomföras. För de berörda myndigheterna signalerar det dessutom att frågan är prioriterad och att de inom sina verksamheter förväntas bidra till målet. Hanteringen av felaktiga utbetalningar från EU-budgeten följer en årlig och strukturerad process som vi kan lära av när det gäller styrningen och uppföljningen av felaktiga utbetalningar från de svenska välfärdssystemen.

5.1.1 Långsiktig inriktning och fördjupad uppföljning

Delegationens förslag: Regeringen ska bedriva ett samlat och systematiskt långsiktigt arbete i syfte att väsentligt minska de felaktiga utbetalningarna från välfärdssystemen. Denna inriktning bör redovisas i budgetpropositionen och följas upp i en särskild skrivelse till riksdagen vart tredje år.

Skälen för delegationens förslag

Långsiktig inriktning

Arbetet med att säkerställa korrekta utbetalningar och motverka bidragsbrott involverar många olika myndigheter, departement och riksdagsutskott vilket ställer stora krav på samordning och tydlighet i styrningen. För att få till stånd en effektiv styrning behöver arbetet bedrivas på ett samordnat sätt inom ramen för en långsiktig inriktning. Vi föreslår därför att regeringen beslutar om en inriktning som fastställer att ett långsiktigt systematiskt arbete med

att motverka felaktiga utbetalningar ska bedrivas i syfte att väsentligt minska de felaktiga utbetalningarna.

Redovisas i budgetpropositionen

Felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen har betydande statsfinansiella konsekvenser. Den uppskattning som gjorts inom ramen för delegationens uppdrag visar att cirka 18 miljarder kronor betalas ut felaktigt varje år, med ett osäkerhetsintervall på 11–27 miljarder kronor. Punktskattningen exklusive ålderspensionssystemet motsvarar 5,5 procent av de totala utbetalningarna. Som en jämförelse kan nämnas att endast 16 av de cirka 480 anslag på statsbudgeten för 2020 som riksdagen beslutat om är större än 18 miljarder kronor. Mot bakgrund av de stora statsfinansiella konsekvenserna bör regeringen förankra den långsiktiga inriktningen med riksdagen. Vi föreslår att detta görs i budgetpropositionen. Genom att förankra inriktningen med riksdagen ökar också förutsättningarna för att den ligger fast även mellan mandatperioderna.

Ett alternativ till att redovisa den långsiktiga inriktningen i budgetpropositionen är att redovisa den i en särskild skrivelse till riksdagen. Vi anser dock att budgetpropositionen lämpar sig bättre, eftersom den långsiktiga inriktningen inte kräver en utförlig beskrivning. Det är också en fördel om redan existerande strukturer används.

Fördjupade uppföljning i en skrivelse till riksdagen vart tredje år

Vi anser att uppföljningen av den långsiktiga inriktningen bör göras i en särskild skrivelse till riksdagen. Mot bakgrund av de stora statsfinansiella konsekvenser som felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen har är det rimligt att riksdagen får en fördjupad uppföljning av det arbete som gjorts och av utvecklingen på området.

Genom att uppföljningen sker i en särskild skrivelse till riksdagen kan den vara detaljerad och omfattande. Att frågan behandlas separat betonar även frågans vikt och prioritet.

Som en jämförelse kan nämnas att regeringen årligen lämnar en årsredovisning för staten i form av en skrivelse till riksdagen.

Skrivelsen innehåller bl.a. en uppföljning av de budgetpolitiska målen, utfallet för statens budget och utvecklingen av statsskulden. Dessutom innehåller den ett avsnitt om revisionsrättens årsrapport och de uppskattade felaktiga utbetalningarna från EU-budgeten, men inget avsnitt om felaktiga utbetalningar från de svenska välfärdssystemen. Utöver denna årliga skrivelse får riksdagen flera gånger per år information om uppskattningarna av felaktiga utgifter från EU-budgeten och hur de hanteras. Detta sker dels i samband med att uppskattningarna presenteras, dels när EU:s finansministrar ska diskutera innehållet i årsrapporten. Felaktiga utbetalningar från EU-budgeten har en klart mindre statsfinansiell betydelse jämfört med felaktiga utbetalningar från de svenska välfärdssystemen. Andelen felaktiga utbetalningar från EU-budgeten uppgår enligt senaste uppskattningen till 2,6 procent. Som andel av den svenska EU-avgiften motsvarar det cirka 0,9 miljarder kronor, vilket ska jämföras med punktuppskattningen av läckaget från de svenska välfärdssystemen på cirka 18 miljarder kronor per år.

Den föreslagna fördjupade uppföljningen till riksdagen bör bland annat redogöra för de åtgärder som har vidtagits och en bedömning av åtgärdernas effekter. Den bör även redovisa vilka risker som har identifierats och hur de har utvecklats, liksom uppskattningar av omfattningen och utvecklingen av felaktiga utbetalningar. En viktig del bör vara en redovisning av identifierade orsaker till felen. Den fördjupade uppföljningen kommer att vara ett viktigt beslutsunderlag för vilka prioriteringar som ska göras och hur styrningen och uppföljningen på området kan förbättras.

Att den fördjupade uppföljningen bör ske vart tredje år hänger samman med att den modell för återkommande omfattningsstudier som vi redogör för i kapitel 7 föreslås följa en treårscykel. Det innebär att vart tredje år kommer viktig information till den fördjupade uppföljningen att finnas tillgänglig. I avsnitt 5.1.2 föreslår vi att en årlig uppföljning görs i budgetpropositionen.

5.1.2 Övergripande mål och samlad årlig uppföljning i budgetpropositionen

Delegationens förslag: Det fastställs ett övergripande mål för berörda utgiftsområden om att de felaktiga utbetalningarna från välfärdssystemen ska minska. Det övergripande målet följs årligen upp i budgetpropositionen på ett samlat sätt.

Skälen för delegationens förslag

Övergripande mål

Den långsiktiga inriktningen som vi redogjort för ovan bör stödjas av ett övergripande mål för felaktiga utbetalningar. Det övergripande målet ska gälla för alla berörda utgiftsområden och årligen följas upp på ett samlat sätt i budgetpropositionen.

Arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar sorterar under flera olika utgiftsområden på statsbudgeten. Riksdagen beslutar om mål för utgiftsområdena efter förslag från regeringen. Målen kan omfatta hela eller delar av ett utgiftsområde. Regeringen kan också formulera egna mål för utgiftsområden. Enligt budgetlagen ska regeringen lämna en redovisning av de resultat som uppnåtts i förhållande till de av riksdagen beslutade målen för utgiftsområdet.[78]

Det finns inget övergripande mål fastställt, varken av regeringen eller av riksdagen, för arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. Avsaknaden av ett övergripande mål innebär att den årliga återrapporteringen till riksdagen i budgetpropositionen på detta område blir otydlig och att det inte går att få någon samlad bild av området.

Skillnaden är stor jämfört med utgiftsområde 3 *Skatt, tull och exekution*. På detta utgiftsområde har riksdagen fastställt ett mål som är att ”säkerställa finansieringen av den offentliga sektorn och bidra till ett väl fungerande samhälle för medborgare och näringsliv samt motverka brottslighet (prop. 2008/09:1, bet. 2008/09:SkU1, rskr. 2008/09:87).”[79] Dessutom har Skatteverket tydliga mål om att minska skattefelet i sitt regleringsbrev. Regeringen redogör utförligt i budgetpropositionen för olika aspekter av måluppfyllelse.

[78] 10 kap. 3§ budgetlagen (2011:203).
[79] Prop. 2018/19:1, Budgetpropositionen för 2019, utgiftsområde 3, s. 11.

Redogörelsen innefattar till exempel skattefelet och dess utveckling, Skatteverkets förutsättningar att göra rätt samt åtgärder och kontroller för att säkerställa att rätt skatt tas ut och betalas.[80] Detta leder till att riksdagens skatteutskott i samband med arbetet med budgetpropositionen behandlar frågan om skattefusk, skattebrott och skatteundandragande.[81]

Eftersom frågan om felaktiga utbetalningar sorterar under olika utgiftsområden behövs ett övergripande mål som gäller för alla berörda utgiftsområden. Målet bör vara att de felaktiga utbetalningarna från välfärdssystemen ska minska. Målet bör årligen följas upp på ett samlat sätt i budgetpropositionen enligt den struktur som där gäller för resultatredovisningen.

Att fastställa ett övergripande mål för felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen som gäller för alla berörda utgiftsområden kommer att leda till ett ökat fokus på detta arbete, även på myndighetsnivå. Regeringen kommer till exempel att behöva begära in resultatinformation på området för att kunna göra en analys av måluppfyllelsen i budgetproposition.

Samlad uppföljning i budgetpropositionen

Den samlade uppföljningen av arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen som årligen ska göras i budgetpropositionen bör innehålla en utförlig analys av måluppfyllelsen. Denna analys behöver göras utifrån ett antal resultatindikatorer. Vilka resultatindikatorer som regeringen använder kommer att behöva utvecklas kontinuerligt och anpassas till det arbete som görs och de åtgärder som vidtas. Fastställandet av resultatindikatorer behöver samordnas med återrapporteringskrav i myndigheternas regleringsbrev och är beroende av den resultatinformation som är möjlig för myndigheterna att ta fram. Delegationen bedömer att följande resultatindikatorer bör användas initialt för att bedöma måluppfyllelsen:

- Redogörelse och analys av utvecklingen av upptäckta fel, antal återkrav och polisanmälningar

[80] Delegationens för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen (2019): *Styrning av arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen* (Rapport 3), s. 46.
[81] Delegationens för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen (2019): *Styrning av arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen* (Rapport 3), s. 52.

- Redogörelse och analys av de större riskerna för felaktiga utbetalningar och hur de har utvecklats
- En bedömning av de mest riskfyllda systemen med avseende på felaktiga utbetalningar
- Redogörelse och analys av upptäckta fel i de mest riskfyllda systemen i förhållande till systemens totala utgifter och i förhållande till senaste bedömda felaktiga utbetalningar från systemen
- En redogörelse för större vidtagna åtgärder i förhållande till riskerna och en bedömning av vilka effekter åtgärderna har fått eller kan förväntas få på felaktiga utbetalningar
- Under året gjorda investeringar i digitalisering och AI och uppskattningar av vilka effekter dessa bedöms ha på felaktiga utbetalningar
- Sammanställning av upptäckta fel i förhållande till den senaste bedömda totala omfattningen
- Sammanfattande analys och slutsatser av resultaten och måluppfyllelsen

Felaktiga utbetalningar innefattar misstänkta bidragsbrott. Redovisningen av felaktiga utbetalningar bör när det är möjligt delas upp på misstänkta eller konstaterade bidragsbrott och övriga fel. Utöver ovanstående förslag bör resultatindikatorer för det brottsbekämpande arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar utvecklas och inkluderas i resultatredovisningen.

5.2 Finansdepartementets samordningsansvar behöver förtydligas

Delegationens bedömning: Finansdepartementets ansvar för att inom Regeringskansliet samordna styrning, uppföljning och återrapportering av arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen behöver förtydligas. Detta bör ske genom ett tillägg i bilagan till Regeringskansliets föreskrifter med arbetsordning för Finansdepartementet[82].

Skälen för delegationens bedömning

Eftersom många departement är involverade måste det finnas ett tydligt samordningsansvar inom Regeringskansliet. Mål, återrapporteringskrav och uppdrag i berörda myndigheters regleringsbrev behöver samordnas för att en väl fungerande samlad styrning och uppföljning ska komma till stånd. Styrning av frågor som spänner över olika politikområden och departement ställer särskilda krav på samordning inom Regeringskansliet.

Av bilagan till Regeringskansliets föreskrifter med arbetsordning för Finansdepartementet framgår bland annat att departementet ansvarar för den allmänna förvaltningen och redovisningen av statsmedlen, för budgetuppföljning samt för utveckling och uppföljning av resultatstyrning och finansiell styrning av statlig verksamhet. Vidare ansvarar Finansdepartementet för löpande analys av prognoser och utfall för statens budget samt för statliga revisions- och kontrollfrågor. Finansdepartementet ansvarar också för budget och budgetuppföljning av EU:s årsbudget, vilket inkluderar behandlingen av revisionsrättens årsrapport med uppskattade felaktiga utbetalningar från EU-budgeten. I det ligger att informera och förankra svenska positioner med riksdagen. Finansdepartementet ansvarar även för regeringens skrivelse om årsredovisning för staten.

Det är därför naturligt att samordningsansvaret för regeringens styrning och uppföljning av arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar ligger på Finansdepartementet och att detta ansvar förtydligas i departementets arbetsordning. Delegationens förslag

[82] Regeringskansliets föreskrifter (RKF 2019:3) med arbetsordning för Finansdepartementet.

att statssekreteraren för statsbudgeten ska vara ordförande i Rådet för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen stärker Finansdepartementets roll och ansvar på detta område. Se vidare kapitel 6.

5.3 Regeringens styrning och myndigheternas återrapportering behöver bli tydligare

Det finns ingen specifik lag eller förordning som reglerar de fem utbetalande myndigheternas hela arbete med att säkerställa korrekta utbetalningar och motverka bidragsbrott. I förvaltningslagen finns grundläggande regler för hur myndigheterna ska handlägga sina ärenden och sköta kontakterna med medborgarna. Lagar som reglerar ersättning för respektive förmån, bidrag eller åtgärd sätter de yttersta ramarna för utbetalningarna. De utbetalande myndigheternas instruktioner är centrala och har en direkt påverkan på arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar. Exempel på förordningar som är av mer generell karaktär är myndighetsförordningen, förordningen om intern styrning och kontroll och förordningen om årsredovisning och budgetunderlag.[83]

Uppgiften att säkerställa att felaktiga utbetalningar inte görs och motverka bidragsbrott är tydlig i de fem utbetalande myndigheternas instruktioner. I kartläggningen av styrningen av arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen konstateras att regeringens styrning i regleringsbrev och myndigheternas återrapportering i årsredovisningarna är otydlig och splittrad.[84]

Trots att perspektivet felaktiga utbetalningar finns med i olika regelverk och i regeringens styrning ser delegationen att det finns behov av förtydliganden. Uppgiften är grundläggande och långsiktig för de utbetalande myndigheterna. Därför är det viktigt att perspektivet är centralt i regeringens och myndigheternas styrning.

[83] Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen (2019): *Styrning av arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen* (Rapport 3), s. 29f.
[84] Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen (2019): *Styrning av arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen* (Rapport 3).

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

Delegationens förslag: Ekonomistyrningsverket (ESV) får i uppdrag att med stöd av de utbetalande myndigheterna ta fram en handledning i syfte att ge myndigheterna stöd i hur arbetet med intern styrning och kontroll kan bidra till att säkerställa korrekta utbetalningar och motverka bidragsbrott.

Skälen till delegationens förslag

Ramverket för intern styrning och kontroll innefattar myndighetsförordningen (2007:515), förordningen om intern styrning och kontroll (2007:603), internrevisionsförordningen (2006:1228) och förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag. Myndighetsförordningen reglerar myndighetsledningars ansvar för verksamheten. Förordningen om intern styrning och kontroll reglerar processen för intern styrning och kontroll. Internrevisionsförordningen reglerar granskning av processen för intern styrning och kontroll och förordningen om årsredovisning och budgetunderlag reglerar myndighetsledningens försäkran om att myndighetens interna styrning och kontroll har varit betryggande. Gemensamt för dessa förordningar är att de är övergripande och omfattar hela eller delar av den statliga verksamheten. De utbetalande myndigheterna omfattas av samtliga förordningar. Eftersom förordningarna är övergripande ger de inte stöd till hur specifika uppgifter ska hanteras. Det kan därmed vara svårt att se kopplingen mellan förordningarnas generella bestämmelser och hur de påverkar en specifik uppgift.

Det är inte lämpligt att förtydliga ansvaret i generella förordningar

Enligt 3 § myndighetsförordningen ansvarar myndighetsledningen inför regeringen för verksamheten och ska se till att den bedrivs effektivt och enligt gällande förpliktelser som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen, att den redovisas på ett tillförlitligt sätt samt att myndigheten hushåller väl med statens

medel. Myndighetsförordningen reglerar således myndighetsledningens ansvar på en övergripande nivå.

I utredningen som föregick införandet av myndighetsförordningen fastställdes att en så stor del som möjligt av den generella administrativa myndighetsstyrningen, dvs. verksamhets- och organisationsstyrning och annan administrativ reglering, skulle vara reglerad i myndighetsförordningen. Eftersom myndigheterna skiljer sig åt vad beträffar storlek, verksamhetsområde, inriktning och uppgifter föreslog utredningen att myndighetsspecifika krav skulle anges i myndigheternas instruktioner, regleringsbrev eller i särskilda regeringsbeslut. Det innebar att endast de krav som är gemensamma för samtliga myndigheter och som rör själva förvaltningen, förvaltningspolitiska krav, skulle anges i myndighetsförordningen. Genom denna åtskillnad förväntades dubbelreglering undvikas.[85]

Enligt förordningen om intern styrning och kontroll ansvarar myndighetsledningen för att det finns en process för intern styrning och kontroll som fungerar på ett betryggande sätt. Förordningen ändrades den 1 januari 2019 i syfte att utveckla och förtydliga den interna styrningen och kontrollen i staten. Förutom att uppfylla kraven i 3 § myndighetsförordningen ska processen numera även säkerställa att myndigheten med rimlig säkerhet fullgör sina uppgifter och uppnår verksamhetens mål. Innan förordningen ändrades hade ESV dock formulerat ett allmänt råd där det framgick att myndigheternas verksamhet utgörs av de uppgifter, mål och uppdrag som anges i myndigheternas instruktioner, regleringsbrev eller beslut i annan ordning från regeringen.[86]

I samband med ändringen i förordningen om intern styrning och kontroll gjordes en följdändring i internrevisionsförordningen. Internrevisionen ska bland annat granska om ledningens interna styrning och kontroll är utformad så att myndigheten med rimlig säkerhet fullgör sina uppgifter, uppnår verksamhetens mål och uppfyller kraven i 3 § myndighetsförordningen.

Enligt förordningen om årsredovisning och budgetunderlag ska myndighetsledningen i årsredovisningen lämna en försäkran om att myndigheten har en fungerande process för intern styrning och kontroll.

[85] SOU 2004:23: *Från verksförordning till myndighetsförordning*.
[86] ESV (2018): *Ekonomiadministrativa bestämmelser för statlig verksamhet* (2018:21), s. 42.

Förordningarna som ingår i ramverket för intern styrning och kontroll ger ingen specifik vägledning i hur arbetet med att säkerställa korrekta utbetalningar och motverka bidragsbrott ska hanteras. I och med att förordningarna är av generell karaktär är det inte heller lämpligt att göra ett tillägg i dessa förordningar. Ansvaret för att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen är specifikt för de fem utbetalande myndigheterna. Eftersom förordningarna redan täcker ansvaret för verksamheten i sin helhet skulle ett sådant förslag även innebära en dubbelreglering.

Förordningarna täcker ansvaret för att motverka felaktiga utbetalningar på en övergripande nivå. Men delegationen bedömer att det ändå finns behov av att ge myndigheterna stöd i hur arbetet med intern styrning och kontroll kan bidra till att säkerställa korrekta utbetalningar och motverka bidragsbrott.

ESV får i uppdrag att ta fram en handledning

Enligt förordning (2010:1764) med instruktion för Ekonomistyrningsverket har myndigheten föreskriftsrätt gällande frågor om verkställigheten av författningar om den statliga redovisningen, finansiella styrningen och resultatstyrningen. ESV har därmed föreskriftsrätt för förordningen om intern styrning och kontroll, internrevisionsförordningen och förordningen om årsredovisning och budgetunderlag, men inte för myndighetsförordningen. Föreskriftsrätt innebär att ESV får detaljreglera vissa sakområden genom att utfärda en föreskrift. ESV ger också rekommendationer om hur myndigheterna bör tillämpa förordningen i allmänna råd. Utöver detta kan myndigheten utarbeta vägledningar och handledningar som stöd för hur regelverket kan tillämpas.

ESV kan ta fram handledningar och vägledningar som täcker en specifik uppgift.[87] Myndigheten kan således utveckla en handledning som visar hur ramverket för intern styrning och kontroll kan tillämpas på myndigheternas arbete för att säkerställa korrekta utbetalningar och motverka bidragsbrott.

Delegationen föreslår därför att ESV får i uppdrag att med stöd av de utbetalande myndigheterna ta fram en handledning i syfte att ge myndigheterna stöd i hur arbetet med intern styrning och

[87] Se exempelvis ESV (2015): *Att ge statligt stöd till civila samhällets organisationer*.

kontroll kan bidra till att säkerställa korrekta utbetalningar och motverka bidragsbrott. Av handledningen ska sambandet mellan förordningen om intern styrning och kontroll, myndighetsförordningen, internrevisionsförordningen och andra lagar och förordningar som kan ha betydelse framgå.

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

Delegationens förslag: Uppgiften om att säkerställa att felaktiga utbetalningar inte görs och motverka bidragsbrott i de fem utbetalande myndigheternas instruktioner kompletteras med en uppgift att myndigheterna ska arbeta med riskhantering samt vidta kontroller i förebyggande och upptäckande syfte för att minska risken för felaktiga utbetalningar.

De fem utbetalande myndigheterna bör ha samma uppgift angående samverkan kring uppgiften att säkerställa att felaktiga utbetalningar inte görs och motverka bidragsbrott i sina instruktioner. Av myndigheternas instruktioner ska det framgå att myndigheterna ska samverka med berörda myndigheter och andra parter i arbetet med att säkerställa korrekta utbetalningar och motverka bidragsbrott.

Av Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringens (IAF) instruktion ska framgå att myndigheten ska samverka med berörda myndigheter och andra parter i arbetet med att säkerställa korrekta utbetalningar från välfärdssystemen och motverka bidragsbrott.

Det ska även framgå av Skatteverkets, Bolagsverkets och Inspektionen för vård och omsorgs (IVO) instruktioner att myndigheterna ska samverka med berörda myndigheter och andra parter i arbetet med att säkerställa korrekta utbetalningar från välfärdssystemen och motverka bidragsbrott.

Skälen för delegationens förslag

De övergripande förutsättningarna för den statliga verksamheten sätts av riksdag och regering i form av lagar, förordningar och

ekonomiska ramar.[88] Regeringen beslutar om förutsättningarna för varje myndighets verksamhet i instruktion, årliga regleringsbrev och särskilda beslut om uppdrag. I regleringsbreven specificeras mål och återrapporteringskrav och hur anslagen ska användas.[89] Som vi tidigare har beskrivit är det olämpligt att lägga in specifika regleringar i förordningar som gäller alla eller ett flertal myndigheter. I utredningen som föregick myndighetsförordningen förespråkades reglering via myndigheternas instruktioner och regleringsbrev istället.[90]

Uppgiften att säkerställa korrekta utbetalningar och motverka bidragsbrott är av långsiktig karaktär. Alla myndigheter har idag en tydlig uppgift om att säkerställa att felaktiga utbetalningar inte görs och motverka bidragsbrott i sina respektive instruktioner. Försäkringskassan och Migrationsverket fick uppgiften år 2008, Arbetsförmedlingen och Pensionsmyndigheten fick uppgiften år 2010. Centrala studiestödsnämnden (CSN) fick uppgiften inskriven år 2018, men har haft motsvarande formulering i sitt regleringsbrev sedan år 2008.[91]

Trots att uppgiften att säkerställa att felaktiga utbetalningar inte görs och motverka bidragsbrott är tydlig anser delegationen att det finns anledning att stärka uppgiften i myndigheternas instruktioner. Delegationen föreslår att myndigheternas instruktioner utvidgas med ett ansvar att kontrollera att uppgifter är korrekta, att arbeta med riskhantering för att motverka felaktiga utbetalningar samt att alla myndigheter får i uppgift att samverka inom ramen för arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar. Dessa delar är centrala i arbetet med att säkerställa korrekta utbetalningar och motverka bidragsbrott. Genom att lägga till kontroll, riskhantering och samverkan får uppgifterna en tydlig koppling till de ekonomiadministrativa förordningarna för statlig verksamhet.

[88] ESV (2014): *Att få rätt saker att hända*, s. 26.
[89] Regeringen (2019): *Myndigheter och bolag med statligt ägande*.
[90] SOU 2004:23: *Från verksförordning till myndighetsförordning*.
[91] Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen (2019): *Styrning av arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen*. Rapport 3.

Tydliggör myndigheternas ansvar för att kontrollera uppgifter

I förarbetena till den nya förvaltningslagen uppger regeringen att det är beslutsmyndigheten som har det yttersta ansvaret för att underlaget i ett förvaltningsärende är korrekt och leder till ett materiellt riktigt beslut, den så kallade officialprincipen. Regeringen ansåg att den nya förvaltningslagen skulle inkludera en uttrycklig bestämmelse om myndigheternas principiella utredningsansvar.[92] Enligt den nya förvaltningslagen 23 § ska myndigheterna ”se till att ett ärende blir utrett i den omfattning som dess beskaffenhet kräver”.

I utredningen som föregick den nya lagen betonades att huvudregeln i förvaltningslagen ska utformas så att kraven på omfattningen av myndighetens utredningsåtgärder varierar med hänsyn till ärendets karaktär. Utredningen framhöll att denna utformning av utredningsansvaret inte innebär att andra aktörer kan vara helt passiva, något som regeringen också framhöll i den efterföljande propositionen.[93]

En målsättning med förvaltningsförfarandet ansågs vara att ett ärende ska avgöras i första instans och i största möjliga mån undvika att ett ärende överklagas. Ett sätt att åstadkomma detta ansågs vara att se till att utredningen i första instans blir så fullständig som möjligt.[94] I delegationens omfattningsstudier framkommer att merparten av de felaktiga utbetalningarna orsakas av felaktiga uppgifter som ligger till grund för ett beslut. Problemet med felaktiga uppgifter tycks vara störst i de högautomatiserade systemen och i system där utbetalningarna sker till företag.[95]

Utredningen om organiserad och systematisk ekonomisk brottslighet mot välfärden konstaterade att en myndighets skyldighet att bedriva en effektiv kontrollverksamhet bör kunna härledas direkt från det uppdrag som har getts. Utredningen menade att det inte är tillräckligt att uppgiften att kontrollera endast anges i regleringsbrev eftersom detta inte garanterar ett kontinuerligt fokus på kontrollfrågor över tid. Utredningen betonade att en effektiv

[92] Prop. 2016/17:180, *En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag*, s. 148 f. Se även SOU 2017:37, *Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra*.
[93] SOU 2010:29, *En ny förvaltningslag*, s. 404 och Prop. 2016/17:180, *En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag*, s. 149.
[94] Prop. 2016/17:180, *En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag*, s. 148.
[95] Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen (2019): *Läckaget från välfärdssystemen, del 1* (Rapport 4) och *Läckaget från välfärdssystemen, del 2* (Rapport 6).

kontroll, både före och efter beslut om utbetalning, i syfte att upptäcka felaktiga utbetalningar är en sådan viktig uppgift att det inte får finnas en risk för att arbetet nedprioriteras vid exempelvis hög arbetsbelastning. Utredningen menade att formuleringarna i merparten av de utbetalande myndigheternas instruktioner om att säkerställa att felaktiga utbetalningar inte görs och motverka bidragsbrott var tillräcklig.[96]

Med utgångspunkt i resultatet från omfattningsstudierna bedömer delegationen, i motsats till utredningen om organiserad och systematisk ekonomisk brottslighet mot välfärden, att myndigheternas ansvar att kontrollera att uppgifter är korrekta behöver förtydligas i myndigheternas instruktioner. Delegationen föreslår att instruktionerna för de fem utbetalande myndigheterna förtydligas i enlighet med den definition av kontroll som användes av utredningen om organiserad och systematisk ekonomisk brottslighet mot välfärden.[97] Av myndigheternas instruktioner ska det framgå att myndigheterna ska vidta kontroller i förebyggande och upptäckande syfte för att minska risken för felaktiga utbetalningar.

Större vikt behöver fästas vid riskhantering för att motverka felaktiga utbetalningar

Riskanalyser är centrala för arbetet med att säkerställa korrekta utbetalningar och motverka bidragsbrott. Den information som de ger är en viktig del för att kunna prioritera insatser till rätt områden. Därför behöver de göras löpande, systematiskt och omfatta hela verksamheten. Det är först när en risk är uppmärksammad och analyserad som den går att förebygga, reducera eller eliminera. Riskanalyser är också ett viktigt underlag för arbetet inom ramen för modellen för återkommande omfattningsstudier (se vidare kapitel 7).

I arbetet med intern styrning och kontroll är riskanalysarbetet viktigt och centralt. Det arbetet är dock övergripande och innefattar väsentliga risker för att myndigheten inte fullgör sina instruktionsenliga uppgifter, uppnår verksamhetens mål och uppfyller kraven i 3 § myndighetsförordningen. I kartläggningen av styrningen av

[96] SOU 2017:37, *Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra*, s. 377.
[97] SOU 2017:37, *Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra*, s. 375.

arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen framkom att riskanalyser inom ramen för arbetet med intern styrning och kontroll görs på flera olika nivåer inom myndigheterna. Men analyserna görs inte på ett sådant sätt att de fångar riskerna för felaktiga utbetalningar samlat för myndigheterna.[98] Delegationen lämnar i avsnitt 5.3.1 ett förslag om att ta fram en handledning i syfte att ge myndigheterna stöd i hur arbetet med intern styrning och kontroll kan bidra till att säkerställa korrekta utbetalningar och motverka bidragsbrott. Genom detta förslag kommer myndigheterna få ett stöd för hur perspektivet felaktiga utbetalningar kan kopplas till riskanalyserna som görs inom ramen för intern styrning och kontroll.

Utöver riskanalyserna inom ramen för arbetet med intern styrning och kontroll gör myndigheterna även riskanalyser för felaktiga utbetalningar. Hur myndigheterna utformar dessa riskanalyser, hur ofta de görs och hur tydligt perspektivet felaktiga utbetalningar ingår varierar. Huruvida myndigheterna gör någon samlad riskanalys för myndigheten med avseende på felaktiga utbetalningar varierar också. Det finns också myndighetsgemensamma riskanalyser med avseende på felaktiga utbetalningar i förmåner där ansvaret är delat.

Delegationen ser att det finns ett behov av att myndigheterna arbetar aktivt med att analysera och hantera risker för felaktiga utbetalningar. Riskanalyserna med avseende på felaktiga utbetalningar av enskilda ersättningssystem behöver göras mer heltäckande och systematiskt. De enskilda riskanalyserna behöver också ligga till grund för myndighetens samlade riskanalys. I avsnitt 7.3 föreslår vi att riskanalyser av enskilda ersättningssystem ska göras med avseende på felaktiga utbetalningar vart tredje år. Resultatet av dessa analyser bör beaktas inom ramen för arbetet med intern styrning och kontroll.

Myndigheterna behöver fästa större vikt vid riskhantering för att säkerställa korrekta utbetalningar och motverka bidragsbrott. Delegationen föreslår därför att det av myndigheternas instruktioner behöver framgå att myndigheterna har till uppgift att arbeta med riskhantering för detta ändamål.

[98] Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen (2019): *Styrning av arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen* (Rapport 3).

Myndigheterna ska samverka för att motverka felaktiga utbetalningar

Samverkan mellan myndigheter och andra aktörer behövs bland annat av strategiska skäl för att hantera och motverka externa risker. Samverkan kan behövas i myndigheternas praktiska arbete som till exempel vid bekämpning av ekonomisk brottslighet och vid behov av informationsutbyte. Samverkan kan också användas för att motverka interna risker genom att lära sig av andra myndigheters erfarenheter och arbete. Därutöver kan det också finnas skäl för samverkan i enskilda fall.

Det finns en generell bestämmelse i förvaltningslagens (2017:900) 8 § om att myndigheter ska samverka med andra myndigheter inom sitt verksamhetsområde. Alla myndigheter ska också enligt myndighetsförordningen (2007:515) 6 § verka för att genom samarbete med myndigheter ta till vara de fördelar som kan vinnas för enskilda samt för staten som helhet. Den samverkan som regleras i förvaltningslagen och i myndighetsförordningen är av generell karaktär. Bestämmelser om samverkan kan också finnas inom regelverk för enskilda förmåner. Inom ramen för regeringens styrning av enskilda myndigheter kan regeringen även ge uppgifter i myndigheternas instruktioner och uppdrag i regleringsbrev.

Regeringens styrning av samverkan för att motverka felaktiga utbetalningar genom de utbetalande myndigheternas instruktioner och regleringsbrev skiljer sig åt.[99] Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan ska enligt sina instruktioner samverka med berörda parter vad gäller arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar. Pensionsmyndigheten ska samverka, men det finns ingen specifik koppling till arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar. Migrationsverket och CSN saknar idag helt skrivningar kring samverkan i sin instruktion. Migrationsverket hade tidigare en generell skrivning kring samverkan i sin instruktion. En ny instruktion för Migrationsverket infördes i augusti år 2019 där denna uppgift är borttagen.

Under åren 2010–2018 har regeringen i mycket begränsad utsträckning använt regleringsbrevet för att styra myndigheternas samverkan kring att säkerställa korrekta utbetalningar och motverka

[99] Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen (2019): *Styrning av arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen* (Rapport 3).

bidragsbrott. Den enda myndighet som haft uppdrag kring samverkan i regleringsbrevet är Försäkringskassan. Myndigheten hade ett uppdrag år 2010 respektive år 2015.[100] År 2007 och år 2008 hade däremot samtliga utbetalande myndigheter ett uppdrag i regleringsbrevet om att samverka för att förhindra felaktiga utbetalningar.[101]

Efter Delegationen mot felaktiga utbetalningar (FUT-delegationen) fick dessutom elva myndigheter år 2009 ett särskilt uppdrag att delta i ett samverkansuppdrag om utveckling av metoder för och redovisning av resultat av arbetet mot felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. Bland de elva myndigheterna ingick bland annat de fem utbetalande myndigheterna, Skatteverket och Kronofogdemyndigheten. ESV var sammankallande.[102] I Statskontorets uppföljning av samverkansuppdraget år 2012 konstaterades att det saknades tydliga incitament för såväl myndigheter som enskilda medarbetare att samverka med andra myndigheter i arbetet mot felaktiga utbetalningar. Statskontoret menade att samverkan kan stå i konflikt med enskilda myndigheters mål att effektivisera verksamheten och korta handläggningstider.[103]

Idag finns flera aktiva samverkansforum med bäring på felaktiga utbetalningar där viktiga initiativ tas och värdefullt erfarenhetsutbyte sker. Det finns samverkan med ett specifikt syfte att motverka felaktiga utbetalningar, samverkan där korrekta utbetalningar kan stödja arbetet med att säkerställa korrekta utbetalningar och bidragsbrott och samverkan kring organiserad brottslighet och polisanmälningar. Kring den grova organiserade brottsligheten finns idag en väl utvecklad samverkan. Arbetet är dessutom reglerat i lag och förordning. Detta ger bättre förutsättningar för uppgiftslämnande och informationsutbyte i och med sekretessbrytande regler.[104] Någon motsvarighet finns inte för arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. I kartläggningen av styrningen av arbetet med att

[100] Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen (2019): *Styrning av arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen* (Rapport 3).
[101] Regeringsbrev avseende Arbetsförmedlingen, CSN, Försäkringskassan, Migrationsverket och Pensionsmyndigheten för åren 2007–2008.
[102] Ekonomistyrningsverket (2010): *Samverkansuppdrag mot felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen 2009*.
[103] Statskontoret (2012): *Uppföljning av samverkansuppdrag mot felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen.* Daterad 2012-04-16, Dnr 2009/60-5, s. 43.
[104] Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen (2019): *Styrning av arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen* (Rapport 3).

motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen framkommer att offentlighets- och sekretesslagstiftningen hindrar myndigheternas arbete med att säkerställa korrekta utbetalningar och motverka bidragsbrott. När det inte handlar om grov organiserad brottslighet begränsas myndigheternas möjligheter att byta information med varandra. Ett exempel är när Skatteverket har identifierat ett bokföringsbrott hos en vårdgivare eller ett assistansbolag kan myndigheten inte lämna ut uppgifter till Försäkringskassan och polisen angående vilken vårdgivare eller vilket assistansbolag det gäller.[105] Rättsvårdande myndigheter uppger också att det finns problem med tillämpningen av lagen om underrättelseskyldighet. Det finns en otydlighet i hur uppgifter kan och ska lämnas.

Det är viktigt att resultaten av samverkan tas tillvara i organisationerna och att det finns strukturer som möjliggör återkoppling mellan och inom myndigheterna. Det kan också finnas situationer då en mer formaliserad samverkan skulle vara önskvärd.[106] Trots att samverkan är reglerad i förvaltningslagen och myndighetsförordningen anser delegationen att det finns ett behov av att tydliggöra uppgiften om samverkan i arbetet med att säkerställa korrekta utbetalningar och motverka bidragsbrott i myndigheternas instruktioner. Att lägga in uppgiften i myndigheternas instruktion tydliggör vikten av frågan och möjliggör förutsättningar för ett långsiktigt arbete. Att styra myndigheternas samverkan via regleringsbrev ger inte samma långsiktighet. Myndigheternas samverkan är en förutsättning för att motverka felaktiga utbetalningar. Det handlar både om erfarenhetsutbyte och om att utveckla arbetet.

Att vissa utbetalande myndigheter har en specificerad uppgift angående samverkan och andra inte ger olika styrsignaler till myndigheterna. Delegationen bedömer att alla de fem utbetalande myndigheterna bör ha samma uppgift angående samverkan. Delegationen föreslår därför att de fem utbetalande myndigheternas instruktionsenliga uppgift ska vara att samverka med berörda myndigheter och andra parter i arbetet med att säkerställa korrekta utbetalningar och motverka bidragsbrott.

---

[105] Se även exempelvis SOU 2015:76: *Ett tandvårdsstöd för alla – fler och starkare patienter.* Betänkande av Utredningen om ett förbättrat tandvårdsstöd.

[106] Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen (2019): *Styrning av arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen* (Rapport 3).

Arbetslöshetskassorna är föreningar och styrs därmed inte av myndighetsförordningen och förordningen för intern styrning och kontroll eller regleringsbrev och instruktioner. Däremot finns ett behov av samverkan mellan de utbetalande myndigheterna och arbetslöshetskassorna. IAF granskar bland annat arbetslöshetskassorna och arbetslöshetsförsäkringen och kan i vissa fall utfärda juridiskt bindande föreskrifter som klarlägger eller fyller ut bestämmelserna i lagar och förordningar om arbetslöshetsförsäkring och arbetslöshetskassor. Delegationen föreslår att det av Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringens instruktion också ska framgå att myndigheten ska samverka med berörda myndigheter och andra parter i arbetet med att säkerställa korrekta utbetalningar från välfärdssystemen och motverka bidragsbrott.

Delegationen gör även bedömningen att samverkan mellan utbetalande och registerförande myndigheter behöver stärkas. De registerförande myndigheterna ansvarar för att uppgifter och underlag som ligger till grund för utbetalningar från välfärdssystemen är korrekta och uppdaterade. Med anledning av att den största andelen fel uppstår på grund av fel i uppgifter behöver samverkan mellan utbetalande och registerförande myndigheter därför stärkas. Delegationen föreslår att det av Skatteverkets, Bolagsverkets och IVO:s instruktioner ska framgå att myndigheterna ska samverka med berörda myndigheter och andra parter i arbetet med att säkerställa korrekta utbetalningar från välfärdssystemen och motverka bidragsbrott.

5.3.3 Återrapporteringen i årsredovisningarna behöver förtydligas och integreras i den övergripande styrningen

Delegationens förslag: I de utbetalande myndigheternas regleringsbrev fastställs återrapporteringskrav till stöd för resultatredovisningen i budgetpropositionen.

ESV får i uppdrag att tillsammans med de fem utbetalande myndigheterna utveckla relevanta resultatindikatorer som möjliggör en effektiv uppföljning av fastställda mål för arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar.

Skälen för delegationens förslag

I rapporten *Styrning av arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen* konstaterades att det finns ett behov av tydligare övergripande styrning på området. För att kunna fatta välgrundade beslut avseende välfärdssystemen behöver regeringen få korrekt information om skattemedlen använts för det de var avsedda för.[107] Det krävs att styrkedjan hänger samman. När det brister i regeringens strategiska styrning påverkas myndigheternas interna styrning. När myndigheterna i sin tur brister i uppföljning och redovisning påverkar det regeringens möjlighet att styra myndigheterna strategiskt.[108] Idag saknas en enhetlig och heltäckande redovisning i årsredovisningarna för myndigheternas återrapportering av arbetet med att säkerställa korrekta utbetalningar och motverka bidragsbrott.

Återrapporteringen i myndigheternas årsredovisning är splittrad

I förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag finns bestämmelser om uppföljning av den statliga verksamheten och dess resultat. I förordningen regleras att resultatredovisningen enligt 3 kap, 1 §, första stycket ska utgå från de uppgifter som framgår av myndighetens instruktion samt de mål och återrapporteringskrav som regeringen har angett i regleringsbrev eller annat beslut. Enligt 2 § ska redovisningen lämnas enligt en indelning som myndigheten bestämmer, om inte regeringen har beslutat annat.

Förordningen om årsredovisning och budgetunderlag reglerar därmed att myndigheterna ska redovisa resultatet av sin instruktionsenliga uppgift om att säkerställa att felaktiga utbetalningar inte görs och motverka bidragsbrott. Men även om myndigheterna ska redovisa resultatet av sina uppgifter finns inga uttryckliga bestämmelser om hur rapporteringen ska ske.

I rapporten *Styrning av arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen* konstaterades att återrapporteringen av arbetet som görs i årsredovisningen är splittrad och svår att överblicka. Arbetet med att säkerställa korrekta

[107] Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen (2019): *Styrning av arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen* (Rapport 3).
[108] Statskontoret (2013): *Stärk kedjan! Erfarenheter från tjugo analyser av statlig styrning och organisering*.

utbetalningar och motverka bidragsbrott är en bred uppgift och berör många olika delar av myndigheternas verksamheter. Det handlar exempelvis om hur myndigheterna arbetar med att följa upp och utveckla kvalitet, arbetet inom ramen för intern styrning och kontroll samt hur myndigheterna arbetar med olika former av riskanalyser, kontroller och stöd i handläggningen.

Alla myndigheter förutom Pensionsmyndigheten har ett särskilt avsnitt i resultatdelen i sina årsredovisningar som avser återrapportering av arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar. Pensionsmyndigheten utpekar avsnittet ”utbetalning” som det avsnitt där myndighetens återrapportering sker.

Det som redovisas under myndigheternas särskilda avsnitt om felaktiga utbetalningar är inte heltäckande. Myndigheternas återrapportering i årsredovisningarna under avsnittet avseende felaktiga utbetalningar fokuserar i stor utsträckning på upptäckta fel, brottsanmälningar och återkrav, d.v.s. den del som handlar om när en felaktig utbetalning har konstaterats. Redovisning av det förebyggande och utvecklande arbetet och de insatser som myndigheterna gör i handläggningen för att säkerställa korrekta utbetalningar och motverka bidragsbrott är inte så utförligt redovisat under avsnittet avseende felaktiga utbetalningar. Uppgiften redovisas även under avsnitten intern styrning och kontroll, myndigheternas återrapportering av kvalitet och återrapportering av enskilda förmåner, åtgärder och bidrag. Återrapporteringen av arbetet med att säkerställa korrekta utbetalningar och motverka bidragsbrott från välfärdssystemen är därmed utspridd och svåröverskådlig i årsredovisningarna.[109]

När uppföljningen i resultatredovisningen brister blir det svårt för regeringen att avgöra om en myndighet bedriver verksamheten på ett effektivt och ändamålsenligt sätt eller om regeringen behöver förändra sin styrning av verksamheten.[110] Att redovisningen är splittrad försvårar också möjligheten att få en helhetsbild av de insatser som genomförs av myndigheterna och resultaten av dessa.

[109] Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen (2019): *Styrning av arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen*. (Rapport 3.
[110] Statskontoret (2013): *Stärk kedjan! Erfarenheter från tjugo analyser av statlig styrning och organisering*, 2013 s. 7.

En bedömning av måluppfyllelsen i budgetpropositionen är beroende av myndigheternas återrapportering i årsredovisningarna

I kartläggningen av styrningen av arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen konstaterades att det saknas övergripande mål och att återrapporteringen till riksdagen blir otydlig. I och med att vi föreslår ett övergripande mål ökar möjligheten att få en samlad uppföljning på området (se avsnitt 5.1.2).

För att regeringen ska kunna redovisa måluppfyllelsen i budgetpropositionen krävs att myndigheterna tydligt återrapporterar arbetet med att säkerställa korrekta utbetalningar och motverka bidragsbrott i årsredovisningarna. För att säkerställa detta krävs samordnade återrapporteringskrav i berörda myndigheters regleringsbrev. Utan samordnade återrapporteringskrav i de utbetalande myndigheternas regleringsbrev kommer redovisningen i de olika myndigheternas årsredovisningar fortsatt att vara splittrad och svåröverblickbar.

Regeringens styrning av de fem utbetalande myndigheterna via mål, återrapporteringskrav och uppdrag i regleringsbreven har varierat över tid. Som en jämförelse kan nämnas att Skatteverket har haft ett mål avseende skattefelet och ett generellt återrapporteringskrav att redovisa resultat i förhållande till uppsatta mål sedan år 2004. Sedan 2008 har Skatteverket också haft ett återrapporteringskrav avseende skattefelets utveckling. Dessutom har återrapporteringskrav funnits rörande antingen åtgärder för att minska skattefelet eller skattefelets storlek.[111] Regeringen redogör också tydligt och återkommande för skattefelet i budgetpropositionen under utgiftsområde *3 Skatt, tull och exekution*. Vi bedömer att styrningen och uppföljningen av felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen bör vara lika tydlig och explicit i berörda myndigheters regleringsbrev som regeringens styrning av skattefelet i Skatteverkets.

Delegationen föreslår därför att regeringen i de utbetalande myndigheternas regleringsbrev ger ett återrapporteringskrav som stödjer redovisningen i budgetpropositionen och därmed möjliggör en analys av måluppfyllelsen.

[111] Regeringsbrev avseende Skatteverket för åren 2004–2019.

ESV får tillsammans med de fem utbetalande myndigheterna i uppdrag att utveckla indikatorer och hur analyser kan utformas

Alla myndigheter utom Pensionsmyndigheten gör återrapporteringen i ett särskilt avsnitt avseende felaktiga utbetalningar. Alla fem utbetalande myndigheter redovisar indikatorer som gäller upptäckta fel, återkrav och brottsanmälningar i årsredovisningarna. Migrationsverket har dock inte rätt att återkräva felaktiga utbetalningar och redogör således inte för det. Indikatorerna anges oftast i antal och/eller belopp. Hur myndigheterna redogör för uppgifterna skiljer sig dock något åt.

De indikatorer som myndigheterna återrapporterar i årsredovisningen idag kan relateras till de förslag på indikatorer som föreslogs av FUT-delegationen[112] och det efterföljande samverkansuppdraget[113]. I en uppföljningsrapport avseende samverkansuppdraget konstaterades att myndigheterna inte kunde ta fram jämförbar statistik.[114] Anledningen var myndigheternas olika regelverk, olika it-lösningar, olika metoder för insamling och i vissa fall även begreppsapparater.[115] De indikatorer som myndigheterna redovisar i avsnittet avseende felaktiga utbetalningar ger en bild av myndigheternas arbete med upptäckta fel. Indikatorerna kan dock utvecklas och det pågår redan idag ett utvecklingsarbete på vissa myndigheter.

Indikatorer avseende myndigheternas förebyggande och utvecklande arbete och de insatser som myndigheterna gör i handläggningen för att säkerställa korrekta utbetalningar saknas i avsnittet avseende felaktiga utbetalningar i myndigheternas årsredovisningar. Genom att samla denna information under avsnittet avseende felaktiga utbetalningar blir återrapporteringen mer överskådlig.

Genom delegationens föreslagna ändring av myndigheternas instruktioner får myndigheterna en tydlig uppgift att arbeta förebyggande med kontroller, att arbeta med riskhantering samt att samverka för att säkerställa korrekta utbetalningar och motverka

[112] SOU 2008:74: *Rätt och riktigt – Åtgärder mot felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen*.
[113] ESV (2012): Gemensam skrivelse – Samverkansuppdraget om utveckling av metoder för och redovisning av resultatet av arbetet mot felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen.
[114] Statskontoret (2012): *Uppföljning av samverkansuppdrag mot felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen*, s. 27f.
[115] ESV (2012): *Gemensam skrivelse – Samverkansuppdraget om utveckling av metoder för och redovisning av resultatet av arbetet mot felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen*, s. 11.

bidragsbrott. Uppgifterna i instruktionerna ska tillsammans med de återrapporteringskrav som regeringen ska ange i myndigheternas regleringsbrev ligga till grund för den återrapportering som lämnas i årsredovisningen. Detta skapar bättre förutsättningar för en långsiktig återrapportering som täcker hela uppgiften.

En viktig del av myndigheternas återrapportering är att myndigheterna analyserar resultaten. Den analysen ska ge en bild av vilka åtgärder myndigheterna har vidtagit och innehålla uppskattningar av vilka effekter åtgärderna har fått eller kan förväntas få på utvecklingen av felaktiga utbetalningar.

Delegationen föreslår att regeringen ger ESV i uppdrag att tillsammans med de utbetalande myndigheterna utveckla relevanta resultatindikatorer som möjliggör en uppföljning av fastställda mål för arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar.

5.4 Ett övergripande strategiskt ansvar på myndigheterna behövs

Delegationens bedömning: Det bör på de utbetalande myndigheterna finnas ett övergripande strategiskt ansvar för arbetet med att säkerställa korrekta utbetalningar och motverka bidragsbrott.

Skälen för delegationens bedömning

I Sverige har myndigheter stor frihet att utforma sin verksamhet. Beslutsfattande och befogenheter är delegerade. Den svenska förvaltningsmodellen utgår från att de som är närmast verksamheten har bäst kunskap om hur den bör bedrivas. Jämfört med andra länder har svenska statliga myndigheter relativt stor frihet gentemot regeringen.[116] Myndigheternas förutsättningar bestäms av lagar, förordningar och ekonomiska ramar. Regeringen utformar också mål och särskilda uppdrag för myndigheternas verksamhet. När det gäller organiseringen av myndigheterna beslutar regeringen vilken ledningsform myndigheten ska ha och vem som ska styra myndigheten.[117] Utifrån dessa övergripande förutsättningar får

[116] Ekonomistyrningsverket (2014): *Att få rätt saker att hända*, s. 19.
[117] ESV (2014): *Att få rätt saker att hända*, s. 26.

myndigheterna själva organisera och utforma styrningen av sin verksamhet.

I rapporten *Styrningen av arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen* framkom att ansvaret för felaktiga utbetalningar är splittrat på myndigheterna, vilket kan bidra till en bristande helhetssyn. Utgångspunkten för ansvarsfördelningen för arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar ser olika ut på de fem utbetalande myndigheterna. På Försäkringskassan och CSN är arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar specificerat i arbetsordningen. Försäkringskassan pekar ut cheferna som ansvariga medan CSN anger att myndighetens avdelningar och kontor har ansvar för att säkerställa korrekta utbetalningar. Arbetsförmedlingen, Migrationsverket och Pensionsmyndigheten uttrycker inte ett specifikt ansvar för att säkerställa korrekta utbetalningar, men de menar att ansvaret följer av att cheferna har ansvar för verksamheten. Det finns även exempel på övergripande stödfunktioner inom myndigheterna som har någon form av övergripande ansvar för arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar. Det saknas dock ett övergripande strategiskt ansvar för helheten rörande perspektivet felaktiga utbetalningar.

Arbetet med att säkerställa korrekta utbetalningar och motverka bidragsbrott är en bred uppgift och berör många olika delar av myndigheternas verksamheter. Det kan leda till att frågorna avgörs inom olika delar i organisationen och att sambandet med felaktiga utbetalningar inte blir tydligt. Dessutom kan styrsignaler komma från olika håll i verksamheten.

Delegationen bedömer att det finns ett behov av ett övergripande ansvar för frågan. Detta skulle öka möjligheterna till ett långsiktigt strategiskt arbete som även inkluderar samverkan mellan myndigheter på detta område. Risken är annars att frågan i för hög grad hanteras i stuprör. Behovet av ett övergripande ansvar kommer dessutom att öka i och med det föreslagna rådets inrättande (se kapitel 6) och de ökade kontakter som detta medför. Myndigheterna kommer att ha löpande kontakter med rådets kansli avseende bland annat arbetet med modellen för återkommande omfattningsstudier (se kapitel 7).

5.5 Stärkt styrning och ökad samverkan för att motverka felaktiga utbetalningar från arbetslöshetskassorna

5.5.1 Rättsligt reglerad skyldighet för arbetslöshetskassornas arbete med internkontroll och riskhantering

Delegationens bedömning: Delegationen delar den bedömning som tidigare gjorts av IAF och av den parlamentariska socialförsäkringsutredningen att det behövs en rättsligt reglerad skyldighet för arbetslöshetskassorna att ha en intern styrning, kontroll och riskhantering motsvarande den som gäller för myndigheter enligt förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll.

Skälen för delegationens bedömning

Utbetalningarna av arbetslöshetsersättning uppgick 2018 till 12,8 miljarder kronor. Uppskattningen av de felaktiga utbetalningarna uppgick till 3,9 procent av de totala utbetalningarna, vilket motsvarar cirka 0,5 miljarder kronor.[118] Merparten av felen uppkommer på grund av bristande handläggning hos Arbetsförmedlingen eller på grund av felaktiga uppgifter från sökande. Ungefär en femtedel av felen uppkommer på grund av bristande handläggning hos arbetslöshetskassorna. Beloppsmässigt motsvarar detta ungefär 60–150 miljoner kronor i felaktiga utbetalningar. Det finns också en rad risker för felaktiga betalningar som uppkommer från sökande och som arbetslöshetskassorna är bäst lämpade att hantera. Därför är det motiverat att stärka arbetslöshetskassornas skyldighet att arbeta med intern styrning, kontroll och riskhantering.

Arbetslöshetskassorna är föreningar vars verksamhet därför inte styrs varken via myndighetsförordningen eller förordningen om intern styrning och kontroll. De kan som privaträttsliga aktörer inte heller styras med regleringsbrev eller instruktioner. Behovet av att stärka den interna kontrollen och styrningen är dock i allt väsentligt

[118] Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen (2019): *Läckaget från välfärdssystemen, del 2* (Rapport 6).

detsamma som för de utbetalande myndigheterna, eftersom arbetslöshetskassorna betalar ut statliga medel och deras verksamhet i mångt och mycket innehåller samma moment och likartade risker. För att stärka styrningen att motverka felaktiga utbetalningar måste därför förändringar göras i andra lagar och förordningar.

Arbetslöshetskassornas styrning har inte granskats inom ramen för rapporten *Styrning av arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen*, men styrningsfrågan har varit föremål för granskning av bland annat IAF. I en rapport från 2009 framkom att endast en arbetslöshetskassa arbetade systematiskt med internkontroll. Ytterligare fyra hade ett systematiskt arbete i vissa delar. Vid en uppföljning genomförd 2010 uppgav arbetslöshetskassorna att de hade genomfört eller ämnade genomföra åtgärder för att förbättra den interna styrningen och kontrollen. IAF bedömde dock att det fanns stor variation i hur arbetslöshetskassorna valt att arbeta med styrningen. Som ett resultat av detta föreslog IAF bland annat att det borde införas en bestämmelse med krav om internkontroll i lag (1997:239) om arbetslöshetskassor.[119]

Den parlamentariska socialförsäkringsutredningen föreslog som ett led i att stärka styrelsernas ansvar vad gäller intern kontroll att ett tillägg skulle göras i lagen om arbetslöshetskassor. En lagbestämmelse om intern kontroll av den typ som föreslogs finns också sedan 2009 på plats i Finland. I denna lagbestämmelse tydliggörs att arbetslöshetskassans styrelse ska se till att kassan har en med beaktande av verksamhetens art och omfattning tillräcklig internkontroll och tillräckliga riskhanteringssystem.[120]

Enligt en senare rapport av IAF från 2018, har den interna kontrollen på arbetslöshetskassorna blivit bättre, men skillnaderna mellan kassorna finns fortfarande kvar.[121] Flera styrelser följer enligt rapporten löpande upp resultatet av internkontrollen genom återrapporteringar. Det finns dock styrelser som inte ställer sådana krav om återrapportering. Enligt rapporten har också några arbetslöshetskassor uppgett att ansvaret är delegerat till kassaföreståndaren och att styrelsen inte förväntar sig en redogörelse.

[119] IAF (2018): *Arbetslöshetskassornas arbete med intern styrning och kontroll*. Rapport 2018:7.
[120] SOU 2015:21: *Mer trygghet och bättre försäkring.* Slutbetänkande av Parlamentariska socialförsäkringsutredningen.
[121] IAF (2018): *Arbetslöshetskassornas arbete med intern styrning och kontroll*. Rapport 2018:7.

IAF menar också att det måste finnas en strukturerad process för den interna styrningen och kontrollen, där systematiska riskanalyser och kontroller är en integrerad del. Denna process saknas fortfarande hos vissa arbetslöshetskassor, vilket bedöms kunna öka risken för felaktiga utbetalningar och brister i rättssäkerheten.

Av rapporten framgår också i linje med IAF:s tidigare rapporter i ämnet, samt den parlamentariska socialförsäkringsutredningen, att det finns ett värde i att införa en bestämmelse i lagen om arbetslöshetskassor med krav på styrelsen om tillräcklig internkontroll och tillräckliga riskhanteringssystem. Delegationen bedömer att en rättsligt reglerad skyldighet för arbetslöshetskassorna att arbeta med intern styrning, kontroll och riskhantering bör införas.

För att stärka förutsättningarna för arbetslöshetskassorna i allmänhet och för de mindre arbetslöshetskassorna i synnerhet att arbeta med intern styrning och kontroll, krävs också att samverkan mellan dessa ökar. En sådan samverkan ger dels möjlighet att sprida kunskaper om såväl risker för felaktiga utbetalningar som förutsättningar för ett väl fungerande arbete med intern styrning och kontroll, dels jämna ut skillnader mellan stora och små arbetslöshetskassor. Denna samverkan bör i möjligaste mån ske på styrelsenivå.

Slutligen bör arbetslöshetskassorna också så långt det är möjligt arbeta i linje med den handledning som föreslås i avsnitt 5.3.1.

5.5.2 Information för att bedöma måluppfyllelsen behöver inhämtas från arbetslöshetskassorna

Delegationens bedömning: Det sätt återrapportering föreslås ske på för de utbetalande myndigheterna, bör även omfatta arbetslöshetskassorna.

Skälen för delegationens bedömning

Det sätt som återrapportering föreslås ske på i avsnitt 5.3.3 bör i möjligaste mån även gälla för arbetslöshetskassorna. Regeringen bör titta vidare på hur den information som inhämtas från de fem utbetalande myndigheterna för att bedöma måluppfyllelsen även kan

inhämtas från arbetslöshetskassorna för bedömning av arbetslöshetsersättningen. Ett sådant arbete bör beakta de skilda förutsättningar som råder bland arbetslöshetskassorna på grund av skillnader i verksamheternas omfattning.

5.6 Stärkt styrning och ökad samverkan för att motverka felaktiga utbetalningar från kommunerna

Förutsättningarna att stärka kommunernas styrning skiljer sig från de förutsättningar som råder för myndigheterna. Inom ramen för delegationens arbete har det inte varit möjligt att kartlägga hur styrningen inom kommunerna kan förändras för att stärka arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar. Vi lägger därför inga förslag om detta, men bedömer att behovet att se över styrningen kan finnas.

Det har dock genomförts en uppskattning av de felaktiga utbetalningarna av ekonomiskt bistånd. Där bedömdes mellan 3,1–7,7 procent av utbetalningarna vara felaktiga. Detta motsvarar i 2017 års utbetalningar ungefär 330–820 miljoner kronor.[122] I en registerbaserad studie som har gjorts inom ramen för delegationens arbete framkommer också att 15 miljoner kronor betalas ut felaktigt till personer som fått ekonomiskt bistånd från två kommuner samtidigt. Utöver ersättningssystem som det ekonomiska biståndet, hanterar kommunerna även en rad avgiftsbelagda tjänster, där det kan förekomma felaktiga utbetalningar. Ett exempel på en sådan tjänst är förskolan, där avgiftens storlek avgörs av föräldrarnas inkomst.

Det finns även ett behov av att öka samverkan mellan kommuner för att sprida kunskaper om risker som uppkommer över kommungränserna, till exempel de fall där ekonomiskt bistånd betalas ut till samma person från två kommuner samtidigt eller felaktiga utbetalningar till välfärdsföretag som kan förflytta sin verksamhet.

[122] Uppskattningen bygger på representanter endast från fyra kommuner som har ett aktivt arbete att motverka felaktiga utbetalningar.

6 Ny organisation för helhetssyn på felaktiga utbetalningar och överutnyttjande

Delegationen ska enligt direktiven lämna förslag på hur delegationens arbete kan fortsätta inom befintliga myndighetsstrukturer efter det att delegationen har slutfört sitt arbete. Vi föreslår därför att arbetet permanentas genom inrättande av ett råd och ett kansli och genom att en modell för återkommande omfattningsstudier införs, se vidare kapitel 7.

Arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar och överutnyttjande involverar många olika myndigheter. Vi har tidigare konstaterat att det inte finns något samlat perspektiv på frågan, utan att arbetet bedrivs utifrån berörda myndigheters verksamheter. För att effektivt kunna motverka felaktiga utbetalningar behöver en helhetssyn på arbetet tillföras. I avsnitt 5.1 föreslår vi därför att en långsiktig inriktning och ett övergripande mål för berörda utgiftsområden fastställs. Den långsiktiga inriktningen ska följas upp vart tredje år genom en fördjupad resultatredovisning i en särskild skrivelse till riksdagen. Det övergripande målet ska årligen på ett samlat sätt följas upp i budgetpropositionen. Till grund för de samlade uppföljningarna, både den årliga och den som ska ske vart tredje år, behöver aktuella övergripande lägesbilder tas fram. Dessa ska bland annat innefatta uppskattningar av utvecklingen av felaktiga utbetalningar samt av effekter och resultat av genomförda åtgärder. För att bland annat ansvara för att ta fram dessa lägesbilder behöver ett råd med ett kansli inrättas. Det finns idag inget forum där felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen diskuteras med representanter från berörda myndigheter och regeringen. Detta trots de stora statsfinansiella konsekvenser och den betydelse för förtroendet för välfärdssystemen som frågan har. Som en jämförelse

kan nämnas att EU:s finansministrar diskuterar de årligen uppskattade felaktiga utbetalningarna från EU-budgeten minst två gånger per år inom ramen för en väl strukturerad process. Detta ger frågan tyngd och sätter press på kommissionen med flera att vidta nödvändiga åtgärder för att komma tillrätta med felen.

6.1 Ett råd för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen inrättas

Delegationens förslag: Ett råd för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen inrättas. Rådet ska bestå av myndighetscheferna för Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen, Centrala studiestödsnämnden (CSN), Migrationsverket, Pensionsmyndigheten, Skatteverket, Ekonomistyrningsverket (ESV), Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF) och budgetstatssekreteraren från Finansdepartementet. Budgetstatssekreteraren är ordförande i rådet. Till rådet knyts ett kansli. Rådet och kansliets uppgifter regleras i en särskild förordning. Rådet och kansliet bör skyndsamt inrättas så att verksamheten kan bygga vidare på det arbete som delegationen har bedrivit och onödiga uppstartssträckor undvikas.

Skälen för delegationens förslag

Inrättande av ett råd med ett kansli

För att uppnå en helhetssyn på arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar föreslår vi att ett råd med representanter från berörda myndigheter och Finansdepartementet bildas och att det till rådet knyts ett kansli. I ett råd med representanter på hög nivå från berörda myndigheter kan gemensamma och systemöverskridande åtgärder (t.ex. ökat informationsutbyte) diskuteras, gemensamt utredas och presenteras för regeringen. Rådet ska fungera som ett forum där företrädare för regeringen samt de utbetalande myndigheterna, Skatteverket, ESV och IAF regelbundet träffas för att diskutera utvecklingen av felaktiga utbetalningar, orsakerna till felen och behov av åtgärder. Rådet ska vara ett mötesforum och inte

ett beslutsfattande organ. Regeringen och de i rådet representerade myndigheterna beslutar självständigt inom sina respektive ansvarområden vilka åtgärder som ska vidtas.

För att kunna förse regeringen med det underlag som behövs måste återkommande omfattningsstudier av felaktiga utbetalningar göras. I kapitel 7 föreslår vi hur detta bör genomföras. Utan sådana kontinuerliga uppskattningar av de felaktiga utbetalningarna går det inte att uttala sig om måluppfyllelsen eller effektiviteten i vidtagna åtgärder. Vi föreslår att ett kansli knyts till rådet som bland annat får i uppgift att ansvara för modellen för återkommande omfattningsstudier. För att tydliggöra rådets och kansliets roll och uppgifter föreslår vi att dessa ska regleras i en särskild förordning.

Rådets sammansättning

Vi föreslår att rådet leds av budgetstatssekreteraren från Finansdepartementet och består av myndighetscheferna för Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen, CSN, Migrationsverket, Pensionsmyndigheten, Skatteverket, ESV och IAF. Idag finns inget högnivåforum där läckaget från välfärdssystemen diskuteras. Det finns ett stort värde i att berörda myndighetschefer, tillsammans med ansvarig statssekreterare från Regeringskansliet, gemensamt diskuterar aktuella lägesbilder och analyser av felaktiga utbetalningar och överutnyttjande från välfärdssystemen. På så sätt tillförs ett övergripande strategiskt perspektiv som kan ligga till grund för råd och rekommendationer till regeringen, uppdrag åt kansliet samt initiativ på berörda myndigheter.

Det bör övervägas om även de brottsbekämpande myndigheterna ska finnas representerade i rådet.

Rådets roll och uppgift

Rådet har en strategisk roll och ska, bland annat mot bakgrund av de sammanställningar, analyser och lägesbilder som kansliet tar fram,

- följa utvecklingen på området och vara ett forum för erfarenhetsutbyte,
- främja samverkan mellan berörda myndigheter,

- diskutera gemensamma strategiska insatser på berörda myndigheter för att minska risken för felaktiga utbetalningar och överutnyttjande,
- ge råd och rekommendationer till regeringen på åtgärder som behövs för att kunna minska felaktiga utbetalningar och överutnyttjande,
- identifiera och uppdra åt kansliet att analysera strategiska tematiska områden för att minska felaktiga utbetalningar och överutnyttjande,
- vart tredje år, i samband med att regeringen ska besluta om vilka omfattningsstudier som ska genomföras, i en särskild promemoria till regeringen (Finansdepartementet) kommentera kansliets förslag till omfattningsstudier av ersättningssystem och systemöverskridande uppgifter. Promemorian biläggs kansliets förslag och utgör tillsammans med det beslutsunderlaget till regeringen (Finansdepartementet)[123],
- i särskilda promemorior till regeringen kommentera kansliets årliga lägesbeskrivning och den fördjupade lägesbeskrivning som tas fram vart tredje år. Promemoriorna biläggs lägesbeskrivningarna när dessa skickas till regeringen (Finansdepartementet).

Kansliets roll och uppgifter

Kansliet ska fungera som stöd och kunskapsforum för rådet, regeringen och myndigheterna i arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar och överutnyttjande samt sprida kunskap och främja erfarenhetsutbyte på området. Kansliet ska förse regeringen med underlag som möjliggör en samlad och effektiv styrning och uppföljning. Kansliet ska även identifiera strategiska åtgärder i syfte att motverka felaktiga utbetalningar och överutnyttjande.

Vidare ska kansliet

- förvalta, samordna och utveckla modellen för återkommande omfattningsstudier samt ge myndigheterna stöd vid implementeringen,

[123] I promemorian kan rådets medlemmar separat kommentera kansliets förslag.

- identifiera åtgärder för att minska felaktiga utbetalningar och genomföra konsekvensanalyser av hur mycket de felaktiga utbetalningarna kan antas minska som en följd av att åtgärderna genomförs,
- samordna attitydundersökningar samt identifiera och sprida goda exempel på informationsinsatser rörande felaktiga utbetalningar och individens ansvar för korrekta uppgifter,
- ge stöd till regelgivare vid konsekvensanalyser med avseende på felaktiga utbetalningar och överutnyttjande vid nya eller ändrade regler,
- främja samverkan och erfarenhetsutbyte kring hur digitalisering och artificiell intelligens (AI) kan användas för att motverka felaktiga utbetalningar,
- på uppdrag av rådet arbeta med strategiskt tematiska områden,
- samverka med berörda aktörer och andra forum inom området korrekta utbetalningar och bidragsbrott,
- i en årlig lägesbeskrivning till rådet och regeringen (Finansdepartementet) sammanställa information och återrapportera en samlad bild av det arbete som har bedrivits för att motverka felaktiga utbetalningar. Återrapporteringen, som utgör underlag till regeringens resultatredovisning i budgetpropositionen, ska bland annat innefatta följande:
  - resultat från relevanta studier,
  - större risker för felaktiga utbetalningar och hur de har utvecklats samt särskilt riskfyllda ersättningssystem,
  - gjorda investeringar i digitalisering och AI och hur de bedöms påverka förutsättningarna för korrekta utbetalningar,
  - gjorda insatser för att minska felaktiga utbetalningar och en bedömning av insatsernas effekter,
  - relevanta statistiska indikatorer,
  - externa faktorer som kan ha påverkan på felaktiga utbetalningar samt

  - en bedömning av den samlade effekten på de felaktiga utbetalningarna.

- vart tredje år till rådet och regeringen (Finansdepartementet) föreslå för vilka välfärdssystem och systemöverskridande uppgifter som studier av omfattningen av felaktiga utbetalningar ska genomföras,
- vart tredje år till rådet och regeringen (Finansdepartementet) presentera en fördjupad lägesbeskrivning, som bland annat ska innefatta en redogörelse av de större riskerna för felaktiga utbetalningar, särskilt riskfyllda system samt en bedömning av de totala felaktiga utbetalningarna, hur de har utvecklats och vad som har orsakat dem. Vidare ska en bedömning göras av vilka resultat och effekter genomförda åtgärder har haft på de felaktiga utbetalningarna. En särskild redogörelse ska göras av hur digitalisering och AI har använts för att minska felaktiga utbetalningar och vilka effekter det har haft. Den fördjupande lägesbeskrivningen ska också innefatta en redogörelse av genomförda attitydundersökningar på området (denna fördjupade lägesbeskrivning utgör underlag till regeringens skrivelse till riksdagen om en fördjupad resultatredovisning).

6.2 Rådets kansli inhyses på ESV

Delegationens förslag: ESV får i uppdrag att inhysa rådets kansli. Kansliet ska vara självständigt i förhållande ESV. Ett tillägg med anledning av det görs i instruktionen för ESV.

Skälen för delegationens förslag

Enligt våra direktiv ska vi föreslå hur delegationens arbete kan fortsätta efter det att delegationen har slutfört sitt uppdrag inom befintliga myndighetsstrukturer. Den myndighet som ska inhysa rådets kansli bör ligga under Finansdepartementet, som har huvudansvar för frågan inom Regeringskansliet. Delegationen anser att ESV är den myndighet som bäst lämpar sig att vara värdmyndighet åt kansliet. En övergripande uppgift för ESV är att

stödja myndigheters utvecklingsarbete och att ta fram underlag för att stödja regeringens styrning. ESV är dessutom expertmyndighet för resultatredovisning, ekonomisk styrning samt intern styrning och kontroll. Vi bedömer därför att det kan finnas effektivitetsvinster och att både kansliets och ESV:s verksamheter kan vinna på att rådets kansli inhyses hos ESV.

Ett alternativ till ESV skulle kunna vara Statskontoret eller Försäkringskassan som den största utbetalande myndigheten. Vi bedömer dock att ESV:s verksamhet är mer relevant för kansliet än Statskontorets. Vad gäller Försäkringskassan anser vi att kansliet bör inhysas i en myndighet som har ett övergripande perspektiv, dessutom sorterar Försäkringskassan under Socialdepartementet. Delegationen föreslår därför att ESV får i uppdrag av regeringen att inhysa rådets kansli.

Kansliets verksamhet syftar bland annat till att samordna och sammanställa myndigheternas arbete med att motverka felaktiga utbetalningar samt förse regeringen med underlag så att åtgärder för att minska felen kan beslutas. Det är viktigt att kansliets verksamhet inte prioriteras ner till förmån för ESV:s övriga verksamhet. Kansliets verksamhet behöver därför bedrivas självständigt. Samtidigt bör det eftersträvas att såväl ESV som rådets kansli kan dra nytta av varandras verksamheter.

Delegationen gör bedömningen att kansliet bör bestå av tio årsarbetskrafter. Denna uppskattning är gjord utifrån den verksamhet som kansliet föreslås bedriva, se vidare under kapitel 11.

En extern utvärdering av rådets och kansliets verksamhet bör genomföras efter den första treårscykeln.

6.3 Konsekvenser om en utbetalande myndighet bildas

Om en särskild myndighet bildas som en följd av förslag från Utredningen om samordning av statliga utbetalningar från välfärdssystemen (Fi 2018:05) kommer rådets och kansliets verksamhet behöva utvidgas för att inkludera även denna myndighets verksamhet. Till exempel bör myndighetschefen för den nya myndigheten vara representerad i rådet och den nya myndighetens verksamhet bör också ligga till grund för den årliga uppföljningen

och den som ska ske vart tredje år. Vi bedömer att en eventuell ny myndighet och rådets kansli kan dra nytta av varandras verksamheter på flera områden. Ett sådant är uppskattningar av omfattningen av felaktiga utbetalningar som en följd av fel i systemövergripande uppgifter. Det är dock viktigt att tillförsäkra att det inte sker något dubbelarbete och att verksamheterna kan dra nytta av varandra. Sammantaget gör delegationen bedömningen att en eventuell ny myndighet för statliga utbetalningar snarast stärker behovet av den roll och de uppgifter som rådet och rådets kansli föreslås få.

7 En modell för återkommande omfattningsstudier

Att uppskatta omfattningen av de felaktiga utbetalningarna, identifiera orsakerna till felen och kunna följa utvecklingen, både i enskilda välfärdssystem och samlat, är nödvändigt för att kunna bedriva ett effektivt arbete med att motverka felaktiga utbetalningar. Det är först med kännedom om felens omfattning, orsaker och karaktär som resurser kan prioriteras till rätt åtgärder. Enligt våra direktiv ska vi presentera en modell som möjliggör för återkommande bedömningar av de felaktiga utbetalningarna från välfärdssystemen. Den modell som vi här föreslår blir en viktig del i arbetet att säkerställa korrekta utbetalningar från välfärdssystemen och motverka bidragsbrott.

7.1 En modell för återkommande omfattningsstudier införs

Delegationens förslag: En modell som möjliggör för återkommande omfattningsstudier av felaktiga utbetalningar och dess orsaker införs. Modellen är en förutsättning för ett effektivt och systematiskt arbete med att säkerställa korrekta utbetalningar från välfärdssystemen och motverka bidragsbrott.

Skälen för delegationens förslag

Att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen är en central del i arbetet att säkerställa att samhällets resurser endast kommer dem till del som resurserna är avsedda för. Detta är också

viktigt för att långsiktigt kunna bevara förtroendet för välfärdssystemen. En förutsättning för att arbetet ska kunna bedrivas effektivt och systematiskt är att det finns kunskap om de felaktiga utbetalningarna. Genom modellen för återkommande omfattningsstudier institutionaliseras denna kunskapsframställning vilket innebär att utveckling och långsiktighet i arbetet kan säkerställas. Fram till idag har detta arbete skett genom olika tillfälliga uppdrag till delegationer och myndigheter. Det blir då ingen kontinuitet i arbetet som behöver börja från början varje gång. Kunskapsuppbyggnaden riskerar att till stora delar gå förlorad.

Dagens ordning inte tillräcklig för att säkerställa korrekta utbetalningar

Möjligheten att identifiera och sedan rikta åtgärder där risken för felaktiga utbetalningar är störst, är idag inte tillfredsställande. De underlag som finns är inte tillräckligt enhetliga vilket försvårar jämförbarhet mellan systemen. Underlagen är inte heller tillräckligt kompletta för att ge en övergripande bild av felens omfattning, karaktär och orsaker. Avsaknaden av ett sådant kunskapsunderlag innebär att möjligheten att arbeta heltäckande och systematiskt är begränsat. Inte sällan tycks arbetet med att säkerställa korrekta utbetalningar ske fragmenterat och reaktivt, istället för systematiskt och proaktivt. Genom modellen skapas kontinuitet och systematik i arbetet med att belysa felens omfattning, orsaker och karaktär. Modellen skapar också förutsättningar att identifiera kunskapsluckor och belysa systemöverskridande risker mer heltäckande än vad som är fallet idag.

Regeringskansliet behöver underlag som kan användas för att bedriva policyutveckling i syfte att effektivisera välfärdssystemen. I ett sådant arbete är kunskapen om de felaktiga utbetalningarna, dess orsaker och karaktär en central komponent. Modellen för återkommande omfattningsstudier av felaktiga utbetalningar möjliggör för Regeringskansliet att betrakta välfärdssystemen som en helhet, istället för som enskilda ersättningssystem som i huvudsak följs upp isolerat, sporadiskt och nästan uteslutande på uppdrag av de olika departementen.

Av budgetlagen (2011:203) framgår att myndigheterna ska bedriva sin verksamhet effektivt och att de ska hushålla med statens

resurser. Det finns idag ingen myndighet som genomför omfattningsstudier av felaktiga utbetalningar systematiskt så att resultatet kan användas som underlag för att värdera hur väl myndigheten hushåller med statens resurser.[124] Genom att beakta resultaten som genereras av modellen skapas bättre förutsättningar att bedöma myndigheternas förvaltning av statens utgifter. Denna dimension saknas idag.

Syftet med modellen

Det övergripande syftet med modellen är att bidra till en strategisk, sammanhållen och effektiv styrning av arbetet med att säkerställa korrekta utbetalningar samt motverka bidragsbrott. Modellen gör det möjligt att rikta resurser dit riskerna för och omfattningen av de felaktiga utbetalningarna är som störst samt att bedöma effektiviteten i arbetet med att säkerställa korrekta utbetalningar från välfärdssystemen.

Genom modellen blir det också möjligt att följa upp genomförda insatser. Underlaget ska även ge information om orsakerna till de felaktiga utbetalningarna och konsekvenserna av att inte vidta några åtgärder inom de olika områdena. Regeringen och ansvariga myndigheter får en samlad bild av felens omfattning, karaktär och orsaker som idag saknas. Modellen möjliggör därmed en mer sammanhållen styrning av arbetet med att säkerställa korrekta utbetalningar från välfärdssystemen.

Ett annat syfte med modellen är att utgöra ett underlag till såväl den årliga samlade resultatredovisning för området i budgetpropositionen som den fördjupade uppföljningen av åtgärder och resultat som regeringen föreslås göra vart tredje år i en särskild skrivelse till riksdagen. Därmed bidrar modellen till att möjliggöra för regeringen och riksdagen att följa utvecklingen på området och till att höja kunskapsnivån. Detta är en förutsättning för att regering och riksdag ska kunna fatta relevanta och effektiva beslut.

[124] Se även SOU 2017:37, *Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra*, s. 579.

7.2 Modellen följer en treårscykel

Delegationens förslag: Modellen ska implementeras inom ramen för en treårscykel.

Skälen för delegationens förslag

De uppskattningar och bedömningar som tagits fram inom ramen för delegationens uppdrag ger en aktuell lägesbild av omfattningen av de felaktiga utbetalningarna. Denna nulägesbild behöver dock uppdateras med jämna mellanrum. För att arbetet med att säkerställa korrekta utbetalningar inte ska tappa fart och uppmärksamhet, behöver mätningarna ske mer regelbundet än vad som varit fallet fram till idag.

Vi föreslår att modellen för återkommande omfattningsstudier genomförs enligt en treårscykel. Att intervallet bör vara tre år baseras på det arbete som genomförts inom ramen för delegationens uppdrag. Genom att mäta omfattningen av de felaktiga utbetalningarna relativt frekvent skapas förutsättning för både regeringen och ansvariga myndigheter att vidta åtgärder. Att skyndsamt åstadkomma åtgärder är viktigt eftersom de ackumulerade felutbetalningarna snabbt blir stora. Hur ofta de felaktiga utbetalningarna ska uppskattas är även en resursfråga. De studier som gjorts inom delegationens arbete har genomförts och analyserats på drygt tre år. Vi anser därför att en treårscykel är ett rimligt intervall. De felaktiga utbetalningarna från EU-budgeten uppskattas varje år. Å andra sidan lämnar SEFI-rådet[125] vart tredje år en rapport till regeringen avseende skyddet av EU:s finansiella intressen i Sverige. I treårsrapporten analyseras oegentligheter och missbruk av EU-medel, ett arbete som till stora delar påminner om det som ska bedrivas inom ramen för modellen för återkommande omfattningsstudier. I Storbritannien görs årligen omfattningsstudier av felaktiga utbetalningar på motsvarande 30 procent av de totala utgifterna. De federala myndigheterna i USA gör årligen omfattningsstudier av felaktiga utbetalningar i riskfyllda system. Övriga system riskbedöms minst vart tredje år.

[125] Rådet för skydd av EU:s finansiella intressen (SEFI-rådet).

Arbetet inom ramen för modellen bör i stor utsträckning kunna utgå från det arbete som bedrivits inom delegationens uppdrag. Det inledande arbetet var i huvudsak inriktat på att tillsammans med myndigheterna ta fram gemensamma definitioner och avgränsningar samt skapa en modell för att värdera och jämföra risker mellan välfärdssystemen. Detta arbete skedde i nära samarbete med myndigheterna och därmed finns en utvecklad och förankrad kunskapsbas. Myndigheterna har, i de ersättningssystem som studerats empiriskt, en god grund att stå på när det gäller metod, design, databearbetning och analys. Denna grund kommer att underlätta framtida omfattningsstudier, både av ersättningssystem som studerats empiriskt inom delegationens uppdrag och sådana som för första gången ska omfattningsstuderas.

För att kunna konstatera förändringar av de felaktiga utbetalningarna behöver dessa vara betydande. Detta gäller särskilt i de studier där osäkerhetsintervallen är relativt stora. Att genomföra täta omfattningsstudier där förändringar inte går att konstatera, är svårt att motivera. Myndigheterna behöver därför kontinuerligt verka för att osäkerheten i uppskattningarna blir så låg som möjligt, till exempel genom att stratifiera urvalet utifrån risk för felaktiga utbetalningar.

För att säkerställa goda förutsättningar för arbetet med modellen för återkommande omfattningsstudier av felaktiga utbetalningar behöver den harmoniera med regeringens styrning i regleringsbrev och myndigheternas verksamhetsplanering. Det gäller både riskanalysarbetet och eventuella omfattningsstudier.

7.3 Modellens innehåll

Delegationens förslag: Modellen innehåller följande moment: riskanalyser, identifiering av särskilt riskfyllda välfärdssystem, omfattningsstudier av felaktiga utbetalningar, kartläggning av orsakerna till felen, avrapportering och modellutveckling.

Skälen för delegationens förslag

Riskanalyser av enskilda ersättningssystem med avseende på felaktiga utbetalningar

Cykeln ska inledas med ett arbete för att värdera välfärdssystem med avseende på risker för felaktiga utbetalningar. Genom detta arbete kan risknivåerna i de olika ersättningssystemen ställas mot varandra på ett strukturerat och enhetligt sätt. Målet är att samtliga risker för felaktiga utbetalningar ska värderas inom respektive ersättningssystem, även sådana som är svåra att kontrollera eller att kvantifiera med gängse metoder.

Arbetet ska ledas av rådets kansli som har till uppgift att förvalta och utveckla modellen och skapa goda förutsättningar för riskanalyserna. Riskvärderingsarbetet måste dock göras av respektive myndighet, i nära samarbete med rådets kansli. Här kan det vara aktuellt att involvera tillsyns- och inspektionsmyndigheterna.

Riskanalyserna är också centrala för hur omfattningsstudierna ska designas och genomföras. Därför behöver samtliga större ersättningssystem riskanalyseras. Ersättningssystem där föregående års utgifter överstigit 1 miljard kronor bör bli riskanalyserade.

Riskanalyserna ska enbart värdera riskerna för felaktiga utbetalningar i monetära termer. Att inkludera andra typer av risker, till exempel för förtroendeskada, skulle göra värderingen osäkrare och minska jämförbarheten.

I de riskanalyser som idag genomförs på myndigheterna värderas huvudsakligen redan kända risker i förhållande till andra kända risker inom det aktuella ersättningssystemet. Ibland värderas inte risker som myndigheten inte tycker sig kunna påverka eller kontrollera, trots vetskapen om att de sannolikt genererar felaktiga utbetalningar. Troligtvis beror det på att de riskanalyser som idag tas fram på myndigheterna syftar till att utgöra underlag för att prioritera åtgärder bland risker som verksamheten kan påverka. Detta förhållningssätt fungerar dock sämre när riskanalyserna ska användas för att värdera risknivåerna mellan ersättningssystemen. Därför behöver samtliga väsentliga risker beskrivas och värderas i riskanalyserna.

Ett problem som identifierades inom delegationens arbete med riskanalyser var bristen på standardiserade underlag som möjliggör en tillförlitlig komparativ riskanalys. Arbetet baserades därför på en kvalitativ ansats vilket tillåter en rad olika underlag att användas i analysen. Nackdelen är dock att en jämförelse blir svårare, eftersom styrkan i olika riskfaktorer, som ofta beskrivs i kvalitativa termer, är svår att värdera och jämföra mot faktorer i andra välfärdssystem. Här finns utrymme för vidareutveckling. Att utveckla riskanalyserna bör vara en central del i det utvecklingsarbete som rådets kansli ska bedriva.

Myndigheternas arbetsinsats när det gäller riskanalyserna innebär att uppgifter som redan idag tas fram behöver struktureras på ett annat sätt eller kompletteras i vissa avseenden så att de kan användas inom ramen för modellen. Riskanalyser med avseende på felaktiga utbetalningar genomförs i varierande grad idag. Dessa analyser kan till stora delar användas för den riskanalys som ska göras inom modellen.

De riskanalyser som myndigheterna tagit fram inom ramen för delegationens uppdrag kan utgöra en plattform för det framtida arbetet. Det innebär att framtida riskanalyser kan ta sin utgångspunkt i dessa riskanalyser, men i vissa fall även i de empiriska omfattningsstudier som myndigheterna genomfört inom delegationens uppdrag. Arbetsinsatsen kopplat till riskanalyserna kan därmed begränsas väsentligt, men kan komma att variera något beroende på om de felaktiga utbetalningarna studerats empiriskt eller inte.

Urval av ersättningssystem där de felaktiga utbetalningarna ska uppskattas

Omfattningsstudiernas syfte är att ge kunskap om de felaktiga utbetalningarnas omfattning, orsaker och karaktär i respektive ersättningssystem, men också samlat. Omfattningsstudierna ska även ligga till grund för bedömningen av den totala omfattningen av de felaktiga utbetalningarna från välfärdssystemen. Principerna för vilka ersättningssystem som ska ingå i omfattningsstudierna behöver därför vila på två olika urvalsgrunder. Den ena behöver vara riskbaserad och den andra baserad på systemets omfattning och betydelse i ett bredare perspektiv. Vilka, och hur många,

ersättningssystem som är särskilt riskfyllda kommer att variera över tid beroende på resultaten från den komparativa riskanalysen.

Vilken organisation som är bäst lämpad för att jämföra och sedan avgöra vilka välfärdssystem som ska anses vara särskilt riskfyllda är inte självklar. Mot bakgrund av erfarenheterna från delegationens riskarbete kan följande slutsatser dras. För det första behöver riskvärderingen göras i nära samarbete med den myndighet som ansvarar för det aktuella ersättningssystemet. Även tillsynsmyndigheterna behöver involveras i arbetet. För det andra förutsätter den komparativa riskanalysen av olika typer av ersättningssystem en bred kunskap om ersättningssystemen hos de personer som gör jämförelsen. Den modell för att värdera och jämföra risk som tagits fram inom delegationen uppdrag, som rådets kansli behöver utveckla vidare, kommer ensamt inte vara tillräcklig för att överbrygga detta kunskapsunderskott. Därför är det också viktigt att involvera tillsynsmyndigheterna. Mot bakgrund av detta bör ansvaret för att jämföra ersättningssystemen med avseende på risk för felaktiga utbetalningar läggas på rådets kansli som är en oberoende part i förhållande till de berörda myndigheterna (se även kapitel 6).

Regelbundna omfattningsstudier behövs också av de ersättningssystem som är omfattande och särskilt betydelsefulla för välfärdssamhället. Med sådana system avses sjukförsäkringen, föräldraförsäkringen, arbetslöshetsförsäkringen, ålderspensionen samt studiestödssystemet. Det är system som de flesta har, eller kommer att ha, kontakt med under sin livstid. Genom att kontinuerligt följa upp och säkerställa korrekta utbetalningar från dessa system kan betalningsviljan och acceptansen hos befolkningen för det statliga välfärdsåtagandet stärkas. Dessa system står dessutom för en stor del av samhällets samlade bidrag, ersättningar och transfereringar vilket gör att bedömningen av den totala omfattningen av de felaktiga utbetalningarna från välfärdssystemen blir säkrare.

Det är regeringen som efter förslag från rådet och rådets kansli beslutar vilka ersättningssystem som ska ingå i omfattningsstudierna av felaktiga utbetalningar.

Omfattningsstudier av felaktiga utbetalningar från enskilda ersättningssystem

Rådets kansli ska till regeringen föreslå vilka ersättningssystem som ska omfattningsstuderas. Av delegationens arbete har framgått att myndigheterna sällan genomför omfattningsstudier av felaktiga utbetalningar på egna initiativ. För en fungerande modell för återkommande omfattningsstudier krävs därför att regeringen ger berörda myndigheter i uppdrag att genomföra omfattningsstudier.

Ansvariga myndigheter är av flera skäl bäst lämpade att genomföra omfattningsstudier av de ersättningssystem som regeringen beslutar om. Nödvändig detaljkunskap, data och underlag för att genomföra en empirisk omfattningsstudie finns på den myndighet som också ansvarar för ersättningssystemet. En erfarenhet av det arbete med omfattningsstudier som gjorts inom delegationens uppdrag är att analyserna ofta kräver tillgång till stora datamängder, ibland från olika databaser. Vissa nödvändiga uppgifter kan vara känsliga personuppgifter som det finns begränsningar för att lämna ut. I andra fall kan det vara aktuellt att skapa nya data, till exempel genom aktgranskningar eller efterhandskontroller. Det är uppgifter som bara den ansvariga myndigheten kan ta fram. Genom att ansvaret för omfattningsstudierna läggs på myndigheterna blir resultatet också bättre förankrat inom den egna organisationen. Viktiga lärdomar kan användas för att utveckla verksamheten och framtida studier.

Det primära syftet med omfattningsstudierna är att resultatet ska användas som ett stöd för prioriteringar och utformning av åtgärder i arbetet att säkra korrekta utbetalningar och motverka bidragsbrott. För att inte dra felaktiga slutsatser behöver omfattningsstudierna därför så långt som möjligt bygga på empiriskt underlag, och metoderna anpassas utifrån tillgängliga data. Genom det metodutvecklingsarbete som genomförts inom ramen för delegationens omfattningsstudier har det byggts upp en kunskap på myndigheterna som kommer vara en viktig utgångspunkt för framtida omfattningsstudier. Erfarenheten från omfattningsstudierna inom delegationens arbete är att det finns tillräcklig metodkunskap på myndigheterna för att genomföra och kontinuerligt utveckla omfattningsstudier av hög kvalitet. Därmed bedömer vi att merkostnaden för metodutveckling hos berörda myndigheter är

begränsad. Rådets kansli bör leda ett samverkansarbete med berörda myndigheter för att sprida kunskap om och erfarenheter av omfattningsstudier och metoder för att genomföra dessa.

Metoder och tillvägagångssätt för myndigheternas planerade omfattningsstudier ska presenteras för och diskuteras med rådets kansli i syfte att säkerställa att upplägget för omfattningsstudien mäter de felaktiga utbetalningarna på ett tillfredsställande sätt.

Möjligheten att mäta omfattningen av samtliga felaktiga utbetalningar empiriskt varier mellan systemen. Vissa risker är svåra att empiriskt kvantifiera i termer av felaktiga utbetalningar eftersom felen är svåra att upptäcka med gängse kontrollmetoder eller uppskatta med statistiska metoder (mörkertalet). Det är dock helt avgörande att omfattningsstudierna beaktar och kvantifierar samtliga väsentliga risker, även det så kallade mörkertalet. Uppskattningar av risker som inte låter sig mätas med konventionella metoder kommer av naturliga skäl att vara mer eller mindre osäkra, men samtidigt helt nödvändiga. Först när mörkertalet ingår i uppskattningen kan resultatet utgöra ett underlag för prioriteringar. Rådets kansli ska bistå myndigheterna i lämpliga tillvägagångssätt för att uppskatta mörkertal inom de aktuella omfattningsstudierna.

Felaktiga utbetalningar kan uppstå av många anledningar. Att beskriva och kvantifiera orsakerna till de felaktiga utbetalningarna är viktigt för att dra rätt slutsatser och kunna föreslå lämpliga åtgärder. Därför behöver omfattningsstudierna i så stor utsträckning som möjligt utgå från en gemensam orsaksindelning. Ju mer detaljerad denna orsaksindelning är desto större förutsättningar att kunna utforma riktade åtgärder som effektivt minskar de felaktiga utbetalningarna. Att tillsammans med myndigheterna utveckla och förfina den orsaksindelning som ska tillämpas vid omfattningsstudierna är därför en viktig uppgift för rådets kansli. Det är även viktigt att studierna bedömer hur stor del av felen som är misstänkt avsiktliga.

Det främsta merarbetet för myndigheterna jämfört med i dag uppstår i samband med genomförandet av omfattningsstudier eftersom sådana studier idag inte genomförs på ett systematiskt sätt och sällan på eget initiativ. I delegationens arbete har fyra empiriska omfattningsstudier från Försäkringskassan använts. Tre av dessa studier har baserats på kontroller som Försäkringskassan genomfört

som en del av sin kontrollverksamhet.[126] Detta underlag har utgjort grunden för de uppskattningar som tagits fram för delegationens räkning. Ett sådant förhållningssätt, där myndigheten utformar verksamhetsnyttiga kontroller med möjligheter att uttala sig om omfattning av samt orsaker till de felaktiga utbetalningarna, begränsar merkostnaden för studierna.

Omfattningsstudier av felaktiga utbetalningar som en följd av fel i systemöverskridande uppgifter

Rådets kansli ska vara sammanhållande och ansvarigt för att genomföra riskanalyser och omfattningsstudier av fel i systemöverskridande uppgifter. Arbetet ska bedrivas i nära samarbete med de myndigheter som berörs av de aktuella systemöverskridande uppgifterna. Regeringen beslutar, efter förslag från rådet och rådets kansli, om vilka systemöverskridande uppgifter som ska ingå i uppskattningarna av felaktiga utbetalningar. Förslagen ska baseras på en analys av hur stora konsekvenser fel i dessa uppgifter kan antas ha på felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen samt hur kunskapsläget ser ut när det gäller felaktiga utbetalningar.

Det finns ett särskilt behov av empiriska studier inom några systemöverskridande uppgifter som inte varit möjliga att studera inom ramen för delegationens arbete. Det gäller arbetsbaserad försäkringstillhörighet, identitetsrelaterat missbruk samt lön samtidigt som ersättning. För att få säkrare bedömningarna är det också viktigt att göra fortsatta studier av svartarbete, sjukpenninggrundande inkomst och folkbokföring.

När berörda myndigheter finns samlade och representerade i rådet kan gemensamma och systemöverskridande åtgärder (t.ex. ökat informationsutbyte) diskuteras, gemensamt utredas och presenteras till regeringen som då har lättare att verkställa en förändring. I en sådan framställan bör en konsekvensanalys ingå som beaktar hur mycket de felaktiga utbetalningarna kan antas minska, hur förslaget påverkar respektive myndighets förvaltningskostnader samt andra relevanta konsekvenser av förslaget. Effekterna av förslagen ska, i den mån det är möjligt, vara uppföljningsbara.

[126] Tillfällig föräldrapenning, föräldrapenning och statligt tandvårdsstöd.

Myndigheternas avrapportering av omfattningsstudierna

För att myndigheternas omfattningsstudier ska kunna gå att aggregera och på så sätt kunna användas för en sammanhållen styrning behöver avrapporteringen av arbetet vara så enhetlig som möjligt. Det innebär att omfattningsstudierna av felaktiga utbetalningar behöver föregås av ett arbete där gemensamma definitioner, avgränsningar och orsaksindelning tas fram. Det finns en stabil grund att stå på genom det arbete som gjorts inom ramen för delegationens uppdrag. Rådets kansli ska ansvara för att myndigheternas avrapportering blir enhetlig och relevant utifrån det aktuella välfärdssystemet.

Myndigheterna bör också i sin avrapportering lämna förslag på lämpliga åtgärder för att reducera de felaktiga utbetalningarna. På så sätt kan rådets kansli sammanställa åtgärderna och till regeringen samlat redovisa vilka åtgärder som kräver beslut av riksdag eller regering och vilka som är möjliga att hantera inom befintliga strukturer.

Kansliets samlade redovisning av de felaktiga utbetalningarna

Rådets kansli ska vid varje cykels slut sammanställa resultaten av de riskanalyser och omfattningsstudier som genomförts inom treårsperioden.

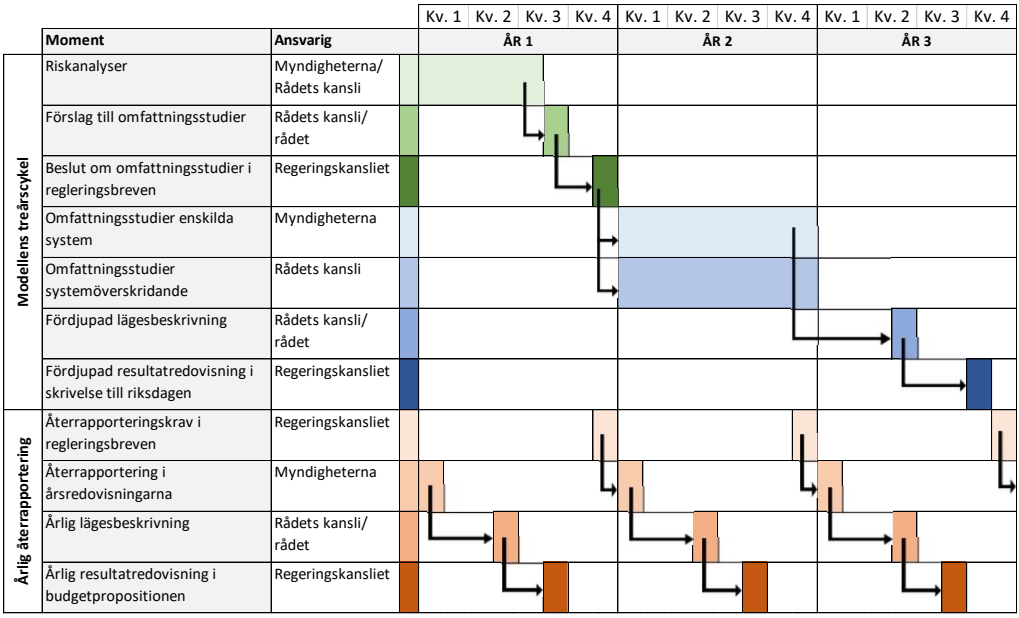
Underlaget som tas fram ska ge en samlad bild av omfattningen av och orsakerna till de felaktiga utbetalningarna i de olika ersättningssystemen. I de fall ersättningssystemet tidigare omfattningsstuderats ska även utvecklingen analyseras.

Redovisningen ska också innehålla en analys och bedömning av den totala omfattningen av felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. Rådets kansli ska också analysera utvecklingen i förhållande till tidigare totalbedömningar av de felaktiga utbetalningarna från välfärdssystemen.

Kansliet bör också redogöra för risker som är aktuella i flera myndigheters verksamheter. Sådana myndighetsöverskridande riskanalyser skulle öka möjligheten att identifiera risker för felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen på ett samlat sätt. Myndighetsöverskridande riskanalyser skulle också förbättra förutsättningarna för en väl fungerande myndighetssamverkan. Här

kan det vara aktuellt att inkludera rättsvårdande myndigheter för att det brottsförebyggande perspektivet fångas upp.

Figur 7.1 Treårscykelns upplägg och innehåll



7.4 Rådets kansli ansvarar för tillämpning och förvaltning av modellen

Delegationens förslag: Rådets kansli ansvarar för att samordna tillämpningen av modellen och kontinuerligt utveckla modellen.

Skälen för delegationens förslag

Rådets kansli ansvarar för förvaltning och tillämpning av modellen

En förutsättning för att kunna realisera modellens potential är att det finns ett tydligt ansvar för förvaltning och utveckling av modellen och hur den ska tillämpas. Vi bedömer att detta ansvar bör ligga utanför Regeringskansliet.

Rådets kansli är utifrån flera perspektiv det lämpligaste organet att säkerställa en hållbar och långsiktig förvaltning av modellen. Genom att ansvaret för modellen inte läggs på en av de utbetalande myndigheterna kan oberoendet till arbetet stärkas.

Den som ansvarar för modellen ska också vara den som förser regeringen med underlag och analyser om arbetet med att säkerställa korrekta utbetalningar samt motverka bidragsbrott och överutnyttjande. Genom den kompetens som upparbetas om det samlade arbetet för att säkerställa korrekta utbetalningar kan kansliet utgöra en expertorganisation för regeringen i dessa frågor.

Kontinuerliga förbättringar av modellen

Rådets kansli ska ansvara för att vidareutveckla modellen genom att kontinuerligt förbättra förutsättningarna för riskanalyserna och omfattningsstudierna.

Kunskapen om olika felaktiga utbetalningar ska användas för att kalibrera den nästkommande riskanalysen. Rådets kansli ska ansvara för att goda exempel och ny kunskap om metoder och analyser ska spridas bland deltagande myndigheter. Viktiga erfarenheter från föregående cykel ska tas tillvara och vid behov vara styrande för arbetet framåt.

8 Bättre utnyttjande av potentialen i digitalisering och AI

Digitalisering genomsyrar samhället och svensk offentlig sektor digitaliseras snabbt. Den digitala interaktionen mellan Sveriges invånare och myndigheter ökar också snabbt.

Rapporten *Digitalisering och AI för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen*[127] har tagits fram inom ramen för delegationens uppdrag och visar att potentialen är stor för att minska risken för felaktiga utbetalningar med hjälp av digitalisering och artificiell intelligens (AI). Samtidigt konstateras att myndigheterna inte tar tillvara på denna potential. Istället riskerar dagens satsningar på digitalisering och AI att leda till större felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. De positiva effekterna bedöms begränsade och de negativa tycks vara större. Från studierna av omfattningen av felaktiga utbetalningar som har gjorts inom ramen för delegationens uppdrag noteras också att ett par av de ersättningssystem som har högst andel felaktiga utbetalningar är högautomatiserade.

Orsakerna till att digitaliseringen i dagsläget riskerar att ha negativa effekter på omfattningen av felaktiga utbetalningar är flera. Av kartläggningen av myndigheternas arbete med digitalisering och AI framkommer det bland annat att service och effektivisering av de egna processerna står i fokus i myndigheternas digitaliseringsarbete. Perspektivet felaktiga utbetalningar är lågt prioriterat när det gäller prioritering, utveckling och utformning av digitala tjänster och lösningar. Det finns också få funktioner i dessa tjänster och lösningar som säkerställer att de uppgifter som ligger till grund för beslut om utbetalningar är korrekta.

[127] Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen (2019): *Digitalisering och AI för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen* (Rapport 5).

Den omfattningsbedömning som gjorts inom delegationens uppdrag visar att 11–27 miljarder kronor årligen betalas ut felaktigt från välfärdssystemen och att den allra största orsaken till dessa fel är felaktiga uppgifter vid ansökan eller att ändrade förhållanden under tid med ersättning inte anmäls. Dessa orsaker står för ungefär tre av fyra felaktigt utbetalade kronor.

Att så lite fokus i digitala tjänster och lösningar läggs på att säkerställa korrekta uppgifter kan därför tyckas anmärkningsvärt. Det är därför viktigt att perspektivet korrekta utbetalningar inkluderas tydligare i utvecklingen av digitala tjänster och lösningar och att dessa bidrar till att säkerställa korrekta uppgifter.

Kartläggningen av myndigheternas arbete med digitalisering och AI visar också att det finns en stor outnyttjad potential för mer korrekta utbetalningar genom ett utökat informationsutbyte och utvecklade riskbaserade kontroller, inte minst om dessa införs innan beslut.

Sammantaget är det viktigt att i högre grad tillvarata den stora potential som digitalisering och AI innebär. Nedan följer därför ett antal förslag som syftar till att minska de felaktiga utbetalningarna.

8.1 Regeringens digitaliseringsstrategi och nationella inriktning för AI kompletteras med skrivningar om vikten av korrekta utbetalningar

Delegationens förslag: Regeringens digitaliseringsstrategi och dess nationella inriktning för artificiell intelligens kompletteras med skrivningar om vikten av korrekta utbetalningar.

Skälen för delegationens förslag

Perspektiven korrekta uppgifter och korrekta utbetalningar är lågt prioriterade i myndigheternas digitaliseringsarbete. Av kartläggningen av myndigheternas arbete med digitalisering och AI framgår också att inte heller i regeringens styrning på området är dessa perspektiv framträdande. I regeringens digitaliseringsstrategi och nationella inriktning för AI omnämns inte perspektivet korrekta utbetalningar eller den potential som digitalisering och AI innebär

för att minska de felaktiga utbetalningarna. Inte heller Digitaliseringsrådet eller den nybildade Myndigheten för digital förvaltning (DIGG) har något explicit uppdrag att beakta denna problematik i sin verksamhet.

Det är därför angeläget att regeringens styrning förtydligas i detta avseende. Delegationen föreslår att regeringens digitaliseringsstrategi och nationella inriktning för AI kompletteras med skrivningar om vikten av korrekta utbetalningar. Det skulle tydliggöra att regeringen bedömer att perspektivet korrekta utbetalningar är centralt för arbetet med digitalisering och AI och att det här finns en outnyttjad potential.

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

Delegationens förslag: En arbetsgrupp bildas med representanter från de utbetalande myndigheterna och Sveriges a-kassor i syfte att öka utnyttjandet av potentialen i digitalisering och AI för att säkerställa korrekta utbetalningar. Kansliet till det föreslagna rådet för korrekta utbetalningar är sammankallande och leder arbetsgruppen. Arbetsgruppen ska ha nära kontakt med bland annat DIGG samt även regelbundet bjuda in företrädare från såväl privat som offentlig sektor till dialog.

Skälen för delegationens förslag

Det finns ingen som idag har ett ansvar för att perspektivet korrekta utbetalningar finns med i den snabba digitala utvecklingen inom den offentliga sektorn. Av kartläggningen av myndigheternas arbete med digitalisering och AI framgår också att det i dag i princip inte sker något samarbete mellan de utbetalande myndigheterna kring hur digitalisering och AI kan användas för att säkerställa korrekta utbetalningar och motverka bidragsbrott. Detta trots att de omfattningsstudier som genomförts inom delegationens uppdrag visar att de huvudsakliga orsakerna till felaktiga utbetalningar i digitaliserade ärendeprocesser är snarlika. Också de tekniska och

analytiska metoderna och lösningarna som står till förfogande för att komma tillrätta med felen är i hög grad generiska. Det finns också behov av att sammanställa kunskap om hur de digitala tjänsterna och lösningarna ska utformas för att säkerställa korrekta utbetalningar och motverka bidragsbrott.

Det finns därför stora vinster med ett aktivt samarbete och erfarenhetsutbyte i dessa frågor. Mot bakgrund av de betydande statsfinansiella konsekvenser som felaktiga utbetalningar har och den stora outnyttjade potential som finns i digitalisering och AI bör samarbetet och erfarenhetsutbytet därför stärkas väsentligt mellan de utbetalande myndigheterna i denna fråga. Vi bedömer att detta realiseras på bästa sätt genom en arbetsgrupp med representanter från de utbetalande myndigheterna och arbetslöshetskassornas service- och intresseorganisation Sveriges a-kassor. Arbetsgruppen ska ledas av kansliet till det föreslagna rådet för korrekta utbetalningar. Arbetsgruppen bör samarbeta och utbyta erfarenheter i syfte att bidra till att potentialen i digitalisering och AI för minskade felaktiga utbetalningar tillvaratas på de berörda myndigheterna.

Det finns även klara likheter med andra sektorer och branscher, såsom bank- och försäkringsbranschen där väl utvecklade digitala lösningar för både service och kontroll finns. Också inom delar av offentlig sektor finns liknande utmaningar och lösningar. Det finns därför goda skäl att regelbundet bjuda in företrädare från såväl privat som offentlig sektor för dialog och lärande.

Ett alternativ till att en arbetsgrupp etableras under ledning av kansliet till det föreslagna rådet för korrekta utbetalningar är att DIGG ges ett uppdrag att leda en sådan arbetsgrupp. DIGG:s uppdrag är dock enligt förordning (2018:1486) med instruktion för Myndigheten för digital förvaltning att samordna och stödja den förvaltningsgemensamma digitaliseringen, samt att ansvara för den förvaltningsgemensamma digitala infrastrukturen. Arbetet i arbetsgruppen är däremot tänkt att beröra endast de fem utbetalande myndigheterna samt Sveriges a-kassor och är därigenom sektorspecifikt. Det finns flera andra exempel på att frågor om sektorspecifik digitalisering hanteras av andra myndigheter än DIGG. Exempelvis finns E-hälsomyndigheten kvar även efter bildandet av DIGG och Lantmäteriet har enligt förordning (2009:946) med instruktion för Lantmäteriet ansvar för

utvecklingen på geodataområdet. Regeringen föreslår också i budgetpropositionen för 2020 att ett råd för digitalisering inom rättsväsendet ska inrättas.[128]

Däremot är det värdefullt att arbetsgruppen knyter en nära kontakt med DIGG utifrån dess uppdrag. Det kan leda till ett värdefullt kunskapsutbyte när det gäller exempelvis digitaliseringsfrågor i stort.

Att arbetsgruppen leds av rådets kansli medför samtidigt att arbetet får ett tydligt fokus på felaktiga utbetalningar och kan bidra till och dra erfarenheter från de analyser och studier av felaktiga utbetalningar som görs inom rådets kansli och på berörda myndigheter. Mot bakgrund av att perspektivet korrekta utbetalningar är så lågt prioriterat inom digitaliseringsområdet är detta fokus särskilt angeläget.

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

Delegationens förslag: Arbetsgruppen för digitalisering och AI uppdras att ta fram en kunskapssammanställning om hur digitala tjänster och lösningar kan utformas för att säkerställa korrekta utbetalningar med särskild inriktning på självbetjäningstjänster, automatiserad handläggning och riskbaserade kontroller.

Skälen för delegationens förslag

Av kartläggningen av myndigheternas arbete med digitalisering och AI framkommer att det inte verkar finnas någon systematisk kunskap sammanställd om hur digitala tjänster och lösningar kan utformas för att säkerställa korrekta utbetalningar och motverka bidragsbrott. I kartläggningen noteras exempelvis inte några designprinciper inbyggda i utvecklingsarbetet som adresserar perspektivet korrekthet eller korrekta utbetalningar. Det görs inte heller någon uppföljning av digitaliseringsinitiativ utifrån detta

[128] PROP. 2019/20:1 Utgiftsområde 4, s. 70.

perspektiv. Inte heller forskningen om e-förvaltning har tittat på detta perspektiv.

Det är därför viktigt att systematisk kunskap om hur digitala tjänster och lösningar kan utformas tas fram och används i myndigheternas utvecklingsarbete.

I första hand kan en sådan kunskapssammanställning omfatta självbetjäningstjänster, automatiserad handläggning samt riskbaserade kontroller. Dessa tre områden har i kartläggningen av myndigheternas arbete med digitalisering och AI lyfts fram som prioriterade utifrån sin centrala roll i de digitaliserade ärendeflödena och för att deras utformning och användning bedöms ha stor betydelse för omfattningen av felaktiga utbetalningar.

Det finns inget samarbete på detta område och ingen sammanställning av hur myndigheterna arbetar med att säkerställa korrekta utbetalningar och motverka bidragsbrott genom digitalisering och AI. En sådan kunskapssammanställning bör vara utgångspunkten för ett utvecklingsarbete på detta område.

Vi bedömer att arbetet att ta fram en kunskapssammanställning på området lämpar sig väl för den föreslagna arbetsgruppen för digitalisering och AI utifrån dess syfte och sammansättning. Arbetsgruppens fokus på samarbete och erfarenhetsutbyte bedöms också ändamålsenlig för uppdragets karaktär.

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

Delegationens förslag: Regeringen ger de utbetalande myndigheterna i uppdrag att redovisa genomförda insatser i syfte att tillvarata potentialen i digitalisering och AI för att minska de felaktiga utbetalningarna. Myndigheterna ska särskilt redovisa

- hur framtagen kunskapssammanställning använts i myndighetens utvecklingsarbete,
- genomförda insatser i syfte att utveckla stöd och kontroller i självbetjäningstjänster och automatiserad handläggning,

- genomförda insatser i syfte att utveckla riskbaserade kontroller.

Skälen för delegationens förslag

Det finns en stor outnyttjad potential för att minska risken för felaktiga utbetalningar med hjälp av digitalisering och AI. Perspektiven korrekta utbetalningar behöver också tydligare inkluderas i myndigheternas digitaliseringsarbete.

Delegationen föreslår därför att utbetalande myndigheter får i uppdrag av regeringen att redogöra för hur de tillvaratagit potentialen i digitalisering och AI för att minska de felaktiga utbetalningarna.

Redovisning av hur framtagen kunskapssammanställning använts i myndighetens utvecklingsarbete

Redovisningen föreslås särskilt innehålla tre delar. När den kunskapssammanställning som omnämnts i föregående avsnitt tagits fram, har förutsättningarna stärkts för ansvariga myndigheter att utforma digitala verktyg och lösningar så att riskerna för felaktiga utbetalningar minskas. Redovisningen bör därför ta sin utgångspunkt i denna kunskapssammanställning och innehålla en redogörelse för hur myndigheten använt denna i sitt arbete med digitalisering och AI.

Behov av utvecklat stöd och kontroller i självbetjäningstjänster och automatiserad handläggning

De automatiserade ersättningssystem som varit föremål för omfattningsstudier har gemensamt att de har en hög automatiseringsgrad och stora ärende- och utbetalningsmängder. Andelen ärenden som blir föremål för manuell kontroll, i syfte att säkra att centrala uppgifter i ansökan är korrekta, är förhållandevis låg. Kontrollerna görs dels slumpmässigt i bl.a. allmänpreventivt syfte, dels riktat mot områden eller ansökningar där risken för fel bedöms vara större. De ärenden som hanteras helt automatiserat

granskas inte av handläggare och det är därför mindre sannolikt att felaktiga uppgifter uppmärksammas i dessa ärenden. Den attitydundersökning som genomförts inom delegationens arbete visar också att det är en mycket låg andel som anser att myndigheterna är onödigt noggranna i sina kontroller. Sannolikt indikerar detta att allmänheten också ser positivt på stärkta kontroller.

Från de genomförda omfattningsstudier av felaktiga utbetalningar som gjorts inom ramen för delegationens uppdrag kan vi konstatera att ett par av de ersättningssystem som har högst andel felaktiga utbetalningar och misstänkt avsiktliga fel är högautomatiserade. Inom tillfällig föräldrapenning uppskattades de felaktiga utbetalningarna till knappt 21 procent av de totala utgifterna, varav 74 procent bedöms vara misstänkt avsiktliga. Inom statligt tandvårdsstöd var motsvarande andelar 5,5 respektive 68 procent.

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

Av kartläggningen framgår samtidigt att det finns få funktioner i dessa tjänster för att säkerställa att de uppgifter som lämnas in är korrekta. Tjänsterna verkar inte heller designas med en användare som avsiktligen vill lämna felaktiga uppgifter i åtanke.

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

Redovisning av genomförda insatser i syfte att utveckla stöd och kontroller i självbetjäningstjänster och automatiserad handläggning

Det finns alltså ett begränsat fokus på korrekta uppgifter i självbetjäningstjänster och automatiserad handläggning, samtidigt som oriktiga uppgifter är den i särklass största orsaken till felaktiga utbetalningar, inte minst i automatiserade ersättningssystem. En hög andel av felen har dessutom bedömts vara avsiktliga.

Det är därför centralt att förebygga att oriktiga uppgifter ligger till grund för beslut om utbetalning genom att utveckla stödet och kontrollen i självbetjäningen och automatiserad handläggning. I kartläggningen av myndigheternas arbete med digitalisering och AI ges flera exempel på hur detta kan ske och den föreslagna kunskapssammanställningen kan väntas utveckla och precisera detta.

Delegationen föreslår därför att regeringen ger de utbetalande myndigheterna i uppdrag att särskilt redovisa genomförda insatser i syfte att utveckla stödet och kontrollerna i sina självbetjäningstjänster och automatiserad handläggning.

Behov av utveckling av riskbaserade kontroller

Mot bakgrund av den stora analytiska och tekniska utvecklingen finns det stora möjligheter att analysera mönster i data och därigenom utveckla och rikta kontroller mot exempelvis ärenden med hög risk för felaktiga utbetalningar. Dessa riskbaserade kontroller kan vara ett effektivt verktyg för att minska de felaktiga utbetalningarna, särskilt om de integreras i självbetjäningstjänster eller i ordinarie handläggningsprocesser, eftersom de felaktiga utbetalningarna då kan förebyggas. Träffsäkerheten i dessa kontroller har också visat sig vara hög i jämförelse med andra urvalsverktyg.

Digitaliseringen har bedömts öka risken för systematiskt utnyttjande av välfärdssystemen, exempelvis genom utnyttjade identiteter. Det finns anledning att aktivt motverka dessa risker samt att följa dess utveckling och omfattning över tid. Vår bedömning är samtidigt att om myndigheterna skulle kunna utnyttja digitaliseringens möjligheter på ett bättre sätt skulle de avsiktliga och systematiska felen kunna upptäckas i större utsträckning. Detta

kan ske genom till exempel utvecklade analyser av mönster i data och ökad tillämpning av riskbaserade kontroller.

Kartläggningen av myndigheternas arbete med digitalisering och AI visar att riskbaserade kontroller främst ligger till grund för kontroller efter utbetalning. De riskbaserade kontrollerna används i liten, men varierande omfattning på berörda myndigheter. De är i huvudsak inriktade mot att upptäcka felaktiga uppgifter, men kan också syfta till att identifiera aktörer som har ett systematiskt riskbeteende. Det finns exempel där dessa kontroller integrerats i automatiserade processer innan beslut, men det finns ännu inget exempel där prediktionerna integrerats i självbetjäningstjänsterna i syfte att ge individualiserat stöd eller för att ställa kontrollfrågor till den sökande när denne lämnar uppgifterna.

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

Redovisning av genomförda insatser i syfte att utveckla riskbaserade kontroller

Riskbaserade kontroller som baseras på dataanalyser och AI kan alltså fylla en central roll i myndigheternas arbete att motverka oriktiga uppgifter som är den dominerande orsaken till felaktiga utbetalningar, samt att motverka systematiskt utnyttjande av välfärdssystemen från mindre seriösa välfärdsaktörer. Samtidigt är användningen begränsad och av varierande omfattning på de berörda myndigheterna och i huvudsak efter utbetalning.

Delegationen föreslår därför att regeringen ger de utbetalande myndigheterna i uppdrag att särskilt redovisa genomförda insatser i syfte att utveckla de riskbaserade kontrollerna.

8.5 Utveckla riskbaserade kontroller särskilt för systemöverskridande uppgifter

Delegationens förslag: Arbetsgruppen för digitalisering och AI får i uppgift att särskilt titta på systemöverskridande uppgifter och hur riskbaserade kontroller kan utvecklas för att minska felen i dessa uppgifter. Representanter från Skatteverket bör också delta i detta arbete.

Skälen för delegationens förslag

Systemöverskridande uppgifter används som underlag för beslut i många olika system. Uppgifterna registerförs ofta hos en myndighet och används sedan av andra. Fel i en registerförd uppgift riskerar därför att sprida sig och leda till felaktiga utbetalningar hos flera myndigheter och i många ersättningssystem. Digitaliseringen riskerar att förstärka denna effekt när automatiserade beslut baseras på systemöverskridande uppgifter. Detta kan ske om användande myndighet inte beaktar risken att uppgifterna kan vara felaktiga.

Detta gör att det ställs större krav på samverkan mellan myndigheter för att identifiera vilka risker för fel som föreligger och hur dessa fel kan upptäckas. De användande myndigheterna kan många gånger ha större möjligheter än den registerförande myndigheten att upptäcka indikationer på fel i dessa uppgifter, eftersom de har tillgång till data som den registerförande myndigheten inte har. De har därför ofta både kunskap om vad som kännetecknar felen och möjlighet att göra riskbedömningar av uppgifterna innan de används. De användande myndigheterna kan därför bidra till att uppmärksamma felaktiga uppgifter samt att återföra denna information till registerförande myndigheter.

Omfattningsstudierna som gjorts inom ramen för delegationens uppdrag visar att fel i systemöverskridande uppgifter som sjukpenninggrundande inkomst (SGI) och folkbokföring i Sverige samt svartarbete orsakar betydande felaktiga utbetalningar. Felen bedöms uppgå till 3,3–7,1 miljarder kronor varje år. Svartarbete står för den största delen, 2,7–5,9 miljarder kronor. Fel i SGI orsakar felaktiga utbetalningar av för mycket ersättning om 300–900 miljoner kronor per år.

Det finns därför anledning att stärka samverkan mellan utbetalande och registerförande myndigheter i syfte att identifiera hur riskbaserade kontroller kan utvecklas för att minska felen i systemöverskridande uppgifter. Med tanke på arbetets inriktning och syfte bör det utföras av den föreslagna arbetsgruppen för digitalisering och AI under ledning av rådets kansli. I detta arbete bör även representanter från Skatteverket delta, eftersom myndigheten är en central registerförande myndighet vad gäller exempelvis uppgifter om folkbokföring och inkomster.

Delegationen föreslår därför att den föreslagna arbetsgruppen för digitalisering och AI får i uppgift att särskilt titta på systemöverskridande uppgifter och hur riskbaserade kontroller kan utvecklas för att minska felen i dessa uppgifter. Representanter från Skatteverket bör också delta i detta arbete.

8.6 Ett uttryckligt rättsligt stöd behövs för riskbaserade kontroller

Delegationens bedömning: Riskbaserade kontroller kan bidra till minskade felaktiga utbetalningar, men rättslig osäkerhet hämmar dess utveckling. För att säkerställa att riskbaserade kontroller kan utvecklas och användas på ett effektivt och rättssäkert sätt är det angeläget att myndigheterna ges ett uttryckligt rättsligt stöd.

Delegationens förslag: De utbetalande myndigheterna får i uppdrag att ta fram förslag som skulle ge dem uttryckligt lagstöd att behandla personuppgifter för kontrolländamål.

Skälen för delegationens bedömning och förslag

I avsnitt 8.5 konstaterar vi att de riskbaserade kontrollerna kan vara ett effektivt sätt att minska de felaktiga utbetalningarna. Kartläggningen av myndigheternas arbete med digitalisering och AI pekar dock på att det råder rättlig osäkerhet gällande förutsättningarna för arbetet med riskbaserade kontroller baserat på dataanalys och att detta riskerar att hämma eller hindra denna

utveckling. Mot bakgrund av den potential riskbaserade kontroller har för att säkerställa korrekta utbetalningar och motverka bidragsbrott är det angeläget att det ges ett uttryckligt rättsligt stöd för detta arbete och vilken data som får bearbetas för ändamålet.

I avsnitt 5.3.2 presenteras förslaget att de utbetalande myndigheternas instruktioner inkluderar uppdraget att vidta kontroller i förebyggande och upptäckande syfte för att minska risken för felaktiga utbetalningar. Detta förslag innebär att kontroll blir en explicit uppgift för de utbetalande myndigheterna.

Ett uttryckligt rättsligt stöd skulle dock innebära att myndigheternas registerförfattningar inkluderar att behandling av personuppgifter får ske för kontrolländamål. I Ds 2019:13 lämnas ett sådant förslag vad gäller kontroller av stöd till arbetsgivare och individer som tar del av insatser inom den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. I departementspromemorian gör Arbetsmarknadsdepartementet bedömningen att det är ett starkt allmänintresse att Arbetsförmedlingen kan bedriva en effektiv kontrollverksamhet och att det bör införas ett uttryckligt lagstöd för Arbetsförmedlingen att kunna behandla personuppgifter för kontrolländamål.[129]

Det är angeläget att arbetet med riskbaserade kontroller ges ett uttryckligt rättsligt stöd. Därför föreslår delegationen att de utbetalande myndigheterna får i uppdrag att ta fram förslag som skulle ge dem uttryckligt lagstöd att behandla personuppgifter för kontrolländamål.

8.7 Preciserat ansvar för automatiserade handläggningsprocesser samt analys och uppföljning

Delegationens bedömning: Myndigheterna behöver internt precisera ansvaret för de automatiserade handläggningsprocesserna och säkerställa att dessa inkluderas i kvalitetsuppföljning, kvalitetsutveckling och riskanalyser såsom de manuella handläggningsprocesserna gör.

[129] Ds 2019:13 *Etableringsjobb*, s. 115-120.

Skälen för delegationens bedömning

I kartläggningen av myndigheternas arbete med digitalisering och AI respektive kartläggningen av styrningen av arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen framkommer det att det finns otydligheter vid automatiserade processer. Det handlar bland annat om att ansvaret inom myndigheterna för dessa processer är otydligt, att det saknas kvalitetsuppföljning och att processerna ofta inte omfattas av myndigheternas riskanalyser. Samtidigt visar omfattningsstudierna som gjorts inom ramen för delegationens uppdrag att felnivåerna i automatiserade system i flera fall är höga. Vi har tidigare diskuterat möjliga orsaker till detta, inte minst att kontroller och strukturer som ska säkerställa korrekta uppgifter är begränsade. Dessa brister är särskilt allvarliga eftersom fler och fler ersättningssystem automatiseras och att det finns en strävan att öka automatiseringsgraden i redan automatiserade system.

Omfattningsstudierna som har gjorts inom delegationens uppdrag visar att felaktiga uppgifter är den i särklass största orsaken till felaktiga utbetalningar i automatiserad handläggning och en stor andel av dessa fel bedöms också vara misstänkt avsiktliga. Det finns därför anledning att också särskilt säkerställa att riskanalyser och kvalitetsuppföljningen tar hand om dessa risker.

Delegationens bedömning är därför att myndigheterna internt behöver precisera ansvaret för de automatiserade handläggningsprocesserna och säkerställa att dessa inkluderas i kvalitetsuppföljning, kvalitetsutveckling och riskanalyser såsom den manuella handläggningen gör.

8.8 Återrapporteringskrav på hur investeringar i digitalisering påverkar felaktiga utbetalningar

Delegationens förslag: De utbetalande myndigheterna får återrapporteringskrav att uppskatta hur investeringar i digitalisering och AI påverkar omfattningen av felaktiga utbetalningar.

Skälen för delegationens förslag

De utbetalande myndigheterna gör stora investeringar i digitalisering och AI för att exempelvis automatisera handläggningen, men perspektivet korrekta utbetalningar saknas ofta. Kartläggningen av myndigheternas arbete med digitalisering och AI visar att fokus när digitaliserade lösningar utvecklas ligger på service till de sökande och effektivisering av myndighetens interna arbete. Utformningen av de digitala verktygen och lösningarna tycks ha bidragit till att digitaliseringens nuvarande effekter på korrekta utbetalningar kan vara negativa. Mål för korrekta utbetalningar i digitaliseringsinitiativ är också ovanliga. Det finns även få initiativ med syfte att säkerställa att uppgifter som används för utbetalningar är korrekta.

Det finns alltså en stor outnyttjad potential som bättre kan tas tillvara om myndigheterna särskilt analyserar och mäter hur dessa investeringar påverkar omfattningen av felaktiga utbetalningar. Delegationen föreslår därför att de utbetalande myndigheterna får återrapporteringskrav att uppskatta hur investeringar i digitalisering och AI påverkar omfattningen av felaktiga utbetalningar. I detta arbete bör de resultat vad gäller orsaker till felaktiga utbetalningar som omfattningsstudierna har påvisat beaktas, dvs. att den främsta orsaken till felaktiga utbetalningar är felaktiga uppgifter vid ansökan och vid ändrade förhållanden.

9 Förhindra felaktiga utbetalningar och överutnyttjande

I detta kapitel presenterar vi ett antal förslag som främst syftar till att skapa bättre förutsättningar för myndigheterna att förhindra att felaktiga utbetalningar och överutnyttjande uppstår. De omfattningsstudier av felaktiga utbetalningar som gjorts inom ramen för delegationens arbete visar att den dominerande orsaken till felaktiga utbetalningar är att det finns fel i de uppgifter som ligger till grund för besluten. Vi lägger därför fram ett antal förslag och bedömningar som syftar till att öka möjligheterna att säkerställa att dessa uppgifter är korrekta. Det handlar bland annat om bättre konsekvensanalyser av risken för felaktiga utbetalningar och överutnyttjande vid regeländringar och att se över regelverken som styr informationsutbytet mellan myndigheterna. Det handlar också om åtgärder för att hindra oseriösa och kriminella välfärdsaktörer, att bättre utnyttja informationen i arbetsgivardeklarationerna och att analyser effektiviteten i kontrollerna.

9.1 Bättre konsekvensanalyser av risker för felaktiga utbetalningar och överutnyttjande

Delegationens bedömning: Nya och ändrade regler med bäring på välfärdssystemen bör alltid föregås av noggranna konsekvensanalyser vad gäller felaktigt uppgiftslämnande, kontrollmöjligheter och andra risker för felaktiga utbetalningar och överutnyttjande.

Delegationens förslag: Brottsförebyggande rådet (Brå) får i uppdrag att leda, och tillsammans med rådets kansli, ta fram ett

särskilt stödmaterial som kan användas för att minimera felaktiga utbetalningar och överutnyttjande när nya regler införs eller befintliga ändras. Syftet är att skapa förutsättningar för adekvata kontrollmöjligheter samt att minimera felaktigt uppgiftslämnande och andra risker för felaktiga utbetalningar och överutnyttjande.

Skälen för delegationens bedömning och förslag

De uppskattningar av felaktiga utbetalningar som gjorts inom ramen för delegationens arbete visar att majoriteten av felen som kunnat studeras har orsakats av felaktiga uppgifter vid ansökan eller under tid med ersättning. Det är därför särskilt viktigt att de uppgifter som ligger till grund för besluten är korrekta och speglar verkliga förhållanden. Inte sällan innebär det att någon annan än den som söker bidraget eller ersättningen går i god för vissa uppgifter. Karaktären på uppgifterna som ska verifieras varierar och dessa uppgifter kommer från flera sektorer i samhället, allt från barnomsorg, hälso- och sjukvård, arbetsgivare till olika former av anordnare. De utbetalande myndigheterna är också i stor utsträckning beroende av andra myndigheters beslut och uppgifter. Välfärdssystemens beroende till övriga samhället är därmed omfattande.

När regler ändras eller nya regler införs, inte bara inom välfärdssystemen utan även inom andra områden, kan det påverka riskerna för felaktiga utbetalningar och överutnyttjande. Medvetenheten hos regelgivare och myndigheter, inte bara de utbetalande myndigheterna, om sin roll för väl fungerande välfärdssystem behöver stärkas. De behöver bedöma hur ändringar inom deras sektorer kan påverka viktiga grindvaktsfunktioner inom välfärdssystemen och hur uppgifter kan missbrukas. Om till exempel möjligheterna att kontrollera eller verifiera en uppgift försämras efter en regeländring kan det innebära ökad risk för felaktiga utbetalningar. Det innebär att alla författningar som reglerar uppgifter som kan användas inom välfärdssystemen såsom arbetsgivarintyg, identitet och inkomst behöver konsekvensanalyseras utifrån perspektivet bidragsbrott och överutnyttjande.

I rapporten *Läckaget i välfärdssystemen, del 2* konstateras dessutom att välfärdssystemens utformning är en viktig orsak till felaktiga utbetalningar. Ersättningssystemens regelverk och konstruktion lägger grunden för myndigheternas förutsättningar att säkerställa korrekta utbetalningar och motverka bidragsbrott. Systemens konstruktion kan ge upphov till olika typer av problem som ökar risken för felaktiga utbetalningar. När det gäller till exempel assistansersättningen lyfts ofta regelverket som en viktig orsak till de höga felnivåerna.[130] Omfattningsstudierna och riskanalyserna som gjort inom delegationens uppdrag visar också att risken för felaktiga utbetalningar ökar när fler än en myndighet eller organisation är ansvarig för att utreda, bedöma, betala ut och följa upp ärenden som löper över tid. Ett annat exempel är arbetslöshetsersättningen där ansvaret är uppdelat mellan Arbetsförmedlingen och arbetslöshetskassorna. Ansvaret för ersättningarna till deltagare i arbetsmarknadspolitiska program är delat mellan Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan, och för deltagare som tidigare haft arbetslöshetsersättning är ansvaret även delat med arbetslöshetskassorna. Bristande hantering hos en aktör riskerar att leda till felaktiga utbetalningar hos en annan. Inte sällan handlar det om (ny) information om ett ärende som ena parten har och som inte når den andra parten, som behöver informationen för sin verksamhet. Ytterligare en slutsats från kartläggningsarbetet är att i ersättningssystem där företag och andra externa aktörer med ekonomiska intressen är verksamma, är de uppskattade felaktiga utbetalningar särskilt höga.

Vi kan alltså konstatera att regelverkens utformning och ersättningssystemens konstruktion är viktiga parametrar för att minska risken för felaktiga utbetalningar. Enligt Brå finns det dessutom tecken på att missbruk i förhållandevis stor och organiserad skala riktas mot nya ersättningssystem.[131]

Det är därför särskilt viktigt att förbättra konsekvensanalyserna avseende riskerna för felaktiga utbetalningar när nya välfärdssystem ska införas eller befintliga ändras. Förändringar som tar sikte på välfärdssystemens utformning behöver i större utsträckning

[130] Se bland annat SOU 2018:88, SOU 2014:9, SOU 2012:6 samt Inspektionen för socialförsäkringens rapporter 2015:9 och 2012:12.
[131] Brottsförebyggande rådet (2019): *Årsredovisning 2018.*

säkerställa att dessa inte ökar risken för felaktiga utbetalningar och överutnyttjande.

Därför föreslår delegationen att Brå får i uppdrag att leda, och tillsammans med det föreslagna rådets kansli, ta fram ett särskilt stödmaterial i syfte att minimera de negativa konsekvenserna av nya eller ändrade regler på felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. Materialet bör också kunna användas för att analysera befintliga regelverk där risken för felaktiga utbetalningar och överutnyttjande är väsentliga så att relevanta förebyggande åtgärder kan verkställas. Stödmaterialet bör därför särskilt uppmärksamma effektiva förebyggande åtgärder och andra relevanta skyddsfaktorer som stärker välfärdssystemens förmåga att stå emot bidragsbrott och överutnyttjande.

9.2 Utredning av regelverken som styr informationsutbytet mellan välfärdssystemen

Delegationens förslag: En utredning tillsätts för att identifiera myndigheternas, arbetslöshetskassornas och kommunernas behov av informationsutbyte i syfte att säkerställa korrekta utbetalningar och motverka bidragsbrott. Utredningen bör också göra en översyn av de regelverk som styr myndigheternas, arbetslöshetskassornas och kommunernas informationsutbyte och vid behov föreslå hur dessa bör förändras.

Skälen för delegationens förslag

En förutsättning för korrekta utbetalningar är att uppgifter som ligger till grund för ett beslut är korrekta. Myndigheterna, arbetslöshetskassorna och kommunerna är i vissa fall beroende av information från andra myndigheter och aktörer för att få en korrekt handläggning av sina ärenden. För att kunna utbyta information med varandra krävs att informationen inte är sekretessbelagd eller att sekretessen får brytas. Vidare måste den utbetalande aktören, innan den lämnar information till en annan aktör, också beakta de begränsningar i informationsutbytet som följer av dataskyddsregleringen och bestämmelser om behandling av personuppgifter.

Den främsta orsaken till felaktiga utbetalningar är att uppgifterna i beslutsunderlaget är felaktiga.[132] I attitydundersökningen som gjorts inom delegationens arbete framkom att 40 procent av de tillfrågade anser att informationsutbytet mellan myndigheterna är otillräckligt, många svarade dock att de inte vet. På påståendet att myndigheter är överdrivet noggranna i sina kontroller instämde 10 procent, medan 40 procent inte höll med om det påståendet. anser att myndigheterna kontrollerar för mycket. Ett ökat och effektivare informationsutbyte mellan myndigheterna, arbetslöshetskassorna och kommunerna skulle kunna bidra till att problemen med felaktiga uppgifter minskar.

Regleringen avseende informationsutbyte är svåröverskådlig

Regleringarna bakom varje enskilt informationsutbyte bygger på en kombination av regler som till exempel offentlighets- och sekretesslagen, dataskyddsförordningen (GDPR) och den materiella lagstiftningen. Den svåröverskådliga strukturen i lagstiftningen avseende utbytet av information utgör ett hinder för myndigheternas, arbetslöshetskassornas och kommunernas arbete med att säkerställa korrekta utbetalningar.

I kartläggningen av styrningen av arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen framkommer att myndigheterna upplever att lagstiftningen som reglerar informationsutbyten är ett problem och i många fall motverkar möjligheten till relevant informationsutbyte. Den här problematiken har också beskrivits bland annat av utredningen om rättsliga förutsättningar för en digitalt samverkande förvaltning som har haft till uppgift att utreda och analysera i vilken utsträckning det förekommer lagstiftning som i onödan försvårar digital utveckling och samverkan inom den offentliga förvaltningen. Utredningen visade att lagstiftningen ofta hindrar eller hämmar myndigheternas önskade informationsutbyten vid digitala utvecklingsarbeten. Problemen beskrevs vara främst kopplade till dataskyddsregleringen i särskilda registerförfattningar och sekretessregleringen. Det framkom också

[132] Delegationen för korrekta utbetalningar (2019): *Läckaget i välfärdssystemen, del 1*.

att dataskyddsregleringen var svåröverskådlig, komplex, fragmenterad och onödigt detaljerad.[133]

Myndigheterna behöver utbyta information i handläggningen av enskilda ärenden. Det finns exempel på när den rådande regleringen kan vara tillräcklig.[134] Men oftast är det rättsliga läget oklart. I kartläggningen av styrningen av arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen uppgav myndigheterna att de upplever att det finns en otydlighet i formuleringarna i olika myndigheters regelverk om vilka villkor som gäller vid informationsutbyte med andra myndigheter. Ett exempel är att hanteringen kring sekretess, direktåtkomst och uppgiftsskyldighet oftast skrivs in i varje lagstiftning eller förordning för sig. Det betyder att det krävs kunskap om andra myndigheters reglering för att kunna avgöra om ett utbyte av information har rättsliga grunder. I kartläggningen av styrningen av arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen framkommer också att handläggare anser att det kan vara svårt att få ut uppgifter från andra myndigheter trots att det finns stöd i lagen för det.

Förutom att utbyta information i enskilda ärenden har myndigheterna, arbetslöshetskassorna och kommunerna behov av att utbyta uppgifter för kontrolländamål. För att till exempel kunna göra riskbaserade kontroller behöver myndigheterna utbyta uppgifter för ett urval av individer. Idag finns en rättslig osäkerhet kring hanteringen av riskbaserade kontroller som baseras på dataanalys (se avsnitt 8.6).

Två stora reformer har genomförts

Liksom i många andra utredningar och rapporter kan vi konstatera att informationsutbyte mellan myndigheter är en central fråga och en viktig förutsättning för att kunna säkra korrekta underlag till beslut. År 1999 tillsattes en utredning angående möjligheterna till utökat informationsutbyte i elektronisk form mellan de allmänna försäkringskassorna, dåvarande Riksförsäkringsverket (RFV), Centrala studiestödsnämnden (CSN), dåvarande länsarbetsnämnderna och arbetslöshetskassorna. En av utredningens slutsatser

[133] SOU 2018:25: *Juridik som stöd för förvaltningens digitalisering*. Betänkande av Digitaliseringsrättsutredningen.
[134] Ds 2019:13: *Etableringsjobb*.

var att arbetslöshetskassorna inte fick nödvändig information från myndigheter på grund av sekretesslagstiftningen. Utredningen föreslog att de allmänna försäkringskassorna, RFV, CSN och länsarbetsnämnderna skulle vara skyldiga att lämna uppgifter till arbetslöshetskassorna. Utredningens förslag ledde till en proposition, och lagändringarna trädde i kraft den 1 juli 2002.[135]

Statskontoret fick ett regeringsuppdrag år 2005 att följa upp hur informationsutbytet fungerade efter lagändringar år 2002. En av slutsatserna var att den fulla potentialen för informationsutbytet inte hade uppnåtts. Flera väsentliga uppgifter hade inte kunnat inhämtas i elektronisk form och få uppgifter kontrollerades automatiskt. Förutsättningarna för utbytet vad gällde legala, administrativa och tekniska aspekter behövde också förbättras.[136]

År 2005 tillsattes en ny utredning som fokuserade på juridiska aspekter av hanteringen av personuppgifter och enhetliga begrepp. I utredningen föreslogs ett utökat informationsutbyte mellan Försäkringskassan och Skatteverket samt med kommunernas socialnämnder. I den efterföljande propositionen föreslog regeringen ett utökat informationsutbyte genom direktåtkomst för de flesta myndigheter. I propositionen lyftes fram att de legala förutsättningarna fanns för informationsutbyte mellan Arbetsförmedlingen, arbetslöshetskassorna, CSN och Försäkringskassan, men myndigheterna hade inte tagit tillvara möjligheterna. Lagändringarna trädde i kraft den 1 januari 2009.[137]

Ingen omfattande reform angående informationsutbyte har gjorts sedan utredningarna från år 1999 och 2005. Däremot har frågor om informationsutbyten utretts i flera olika utredningar. En utredning har haft i uppdrag att ta fram en ny myndighetsdatalag. Utredningen föreslog en ny myndighetsdatalag som hade likheter med förekommande registerförfattningar men som innehöll generella bestämmelser för alla statliga och kommunala myndigheters personuppgiftsbehandling frånsett den brottsbekämpande sektorn.[138] Det finns också exempel på utredningar som har

[135] SOU 2000:97: *Rätt underlag - rätt beslut.* Betänkande av Informationsutbytesutredningen.
[136] Statskontoret (2006): *Informationsutbyte kräver bra förutsättningar – En utvärdering av informationsutbytet mellan arbetslöshetskassorna, Arbetsmarknadsverket och Försäkringskassan.* 2006:7.
[137] SOU 2007:45: *Utökat elektroniskt informationsutbyte*. Betänkande av 2005 års informationsutbytesutredning.
[138] SOU 2015:39: *Myndighetsdatalag*. Slutbetänkande av Informationshanteringsutredningen.

behandlat informationsutbyte när det gäller bidragsbrott.[139] Frågor om informationsutbyte vid digitalisering[140] och informationsutbyte avseende inkomstuppgifter har även utretts.[141] Ett annat exempel är utredningen om samordning av statliga utbetalningar från välfärdssystemen som bland annat har i uppdrag att analysera hur informationsutbytet mellan beslutande myndigheter och den samordnande funktionen kan gå till.[142]

Även om konkreta förslag har lagts fram av olika utredningar genomförs inte alltid förslagen. I betänkandet *Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra* lämnades till exempel flera förslag på informationsutbyten som ännu inte genomförts.

Ett helhetsgrepp bör tas i en ny informationsutbytesutredning

Det finns en diskrepans mellan lagstiftningen som reglerar informationsutbyten och allmänhetens inställning. Allmänheten tycks ha en mer tillåtande inställning till myndigheternas möjligheter att utbyta information än vad lagstiftningen medger.[143] Det har till delegationen också framförts att den sökande i många fall tror att uppgifter som lämnats till en myndighet automatiskt finns tillgänglig inom hela myndighetens verksamhet och hos andra myndigheter. Den sökande förväntar sig att det räcker att lämna en uppgift en gång. I omfattningsstudierna som gjorts inom delegationens uppdrag framkommer att den främsta orsaken till felaktiga utbetalningar är att uppgifterna i beslutsunderlaget är felaktiga. Att få till stånd ett informationsutbyte avseende uppgifter som ligger till grund för ett beslut är således centralt för att utbetalningarna från välfärdssystemen ska bli korrekta.

---

[139] Se exempelvis Prop. 2015/16:167, *Informationsutbyte vid samverkan mot organiserad brottslighet*, SOU 2017:37, *Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra* och SOU 2018:14, *Bidragsbrott och underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen – en utvärdering*.

[140] SOU 2018:25, *Juridik som stöd för förvaltningens digitalisering*. Betänkande av Digitaliseringsrättsutredningen.

[141] Prop. 2016/17:58, *Uppgifter på individnivå i arbetsgivardeklarationen*.

[142] Dir. 2018:50: *Samordning av statliga utbetalningar från välfärdssystemen.*

[143]Delegationen för korrekta utbetalningar (2018): *Bidragsmoralen i samhället. En aktuell lägesbild av inställningen till felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen* (Rapport 2).

Myndigheternas, arbetslöshetskassornas och kommunernas förutsättningar för ett effektivt och ändamålsenligt informationsutbyte som kan bidra till att minska felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen berör många olika områden. Sedan de två stora utredningarna[144] avseende informationsutbyte har nya förutsättningar och behov uppstått. Bland annat har GDPR ersatt personuppgiftslagen och de tekniska möjligheterna för att göra kontroller har ökat. Myndigheterna önskar i större utsträckning göra riskbaserade kontroller. Dessa kontroller bedöms vara ett centralt verktyg för att motverka felaktiga utbetalningar. Rättslig osäkerhet försvårar dock utvecklingen av riskbaserade kontroller (se avsnitt 8.6).

Delegationen bedömer att det är angeläget med ett utökat informationsutbyte och att ett helhetsgrepp tas utifrån perspektivet felaktiga utbetalningar. Det behöver undersökas vilken information som behöver utbytas, för vilka ändamål och vilken kvalitet de önskade uppgifterna bedöms ha. Delegationen anser att ett sådant arbete är så omfattande och myndighets- och departementsöverskridande att det är motiverat att föreslå att en statlig utredning tillsätts.

9.3 Säkra goda förutsättningar att upptäcka och stoppa oseriösa och kriminella välfärdsaktörer

Delegationens förslag: Bolagsverket, Inspektionen för vård och omsorg (IVO), Skatteverket och de fem utbetalande myndigheterna får i uppdrag att redogöra för vilka förutsättningar som behöver förbättras för att tidigt och systematisk upptäcka oseriösa och kriminella aktörer som verkar inom välfärdssystemen. Uppdraget ska ha särskilt fokus på de rättsliga förutsättningarna att upptäcka sådana aktörer när dessa ska registreras, anslutas eller beviljas tillstånd för sin verksamhet. Försäkringskassan ska leda och samordna uppdraget.

[144] SOU 2000:97: *Rätt underlag – rätt beslut* och SOU 2007:45: *Utökat elektroniskt informationsutbyte*.

Skälen för delegationens förslag

De studier som gjorts inom delegationens uppdrag visar att omfattningen av felaktiga utbetalningar och andelen misstänkt avsiktliga fel är hög i ersättningssystem med utbetalningar till företag och andra välfärdsaktörer (till exempel ideella föreningar).[145] Det finns därför anledning att tro att en stor del av de felaktiga utbetalningarna i dessa system går till oseriösa eller kriminella aktörer. Det är därmed en särskild riskfaktor för felaktiga utbetalningar när olika välfärdsaktörer är involverade. Detta stöder de slutsatser som har dragits av Utredningen om organiserad och systematisk ekonomisk brottslighet mot välfärden samt av Utredningen om samordning av statliga utbetalningar från välfärdssystemen (Fi 2018:05).[146] Dessa utredningar föreslår att myndigheternas förmåga att identifiera oseriösa och kriminella aktörer bör kompletteras med en samlad funktion för statliga utbetalningar, där bland annat riskanalyser och dataanalyser kan ske över myndighetsgränserna. Delegationen menar dock att det är centralt att stärka de ansvariga myndigheternas egen förmåga att tidigt och effektivt kunna identifiera sådana aktörer.

I välfärdssystem där välfärdsaktörer är verksamma är det särskilt viktigt att samarbetet och utbytet av information mellan myndigheterna är effektivt. Förutom samarbetet mellan de utbetalande myndigheterna är även samarbetet med myndigheter som utfärdar tillstånd till och utövar tillsyn över välfärdsaktörerna viktiga, till exempel IVO. De registerförande myndigheterna, främst Skatteverket och Bolagsverket, kan också ha viktig information som behövs för att förhindra felaktiga utbetalningar från dessa välfärdssystem. Även Migrationsverket kan ha nödvändig information (till exempel uppgifter om arbetstillstånd och identitet eller samordningsnummer) som kan användas för att missbruka välfärdssystemen.

[145] I delegationens uppdrag har verksamhet knuten till hanteringen av premiepensioner och det så kallade fondtorget avgränsats bort.
[146] Se bland annat SOU 2017:37, *Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra* samt Utredningen om samordning av statliga utbetalningar från välfärdssystemen (Fi 2018:05) (2019): *Felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen*, Underlagspromemoria.

Myndigheterna har olika huvuduppdrag och kopplingen till arbetet att motverka felaktiga utbetalningar är därför olika stark.[147] Samtidigt är det uppenbart att en myndighet kan ha information som är nödvändig för verksamheten hos en annan myndighet Det kan avse information som behövs för att tidigt identifiera välfärdsaktörer som agerar oseriöst eller brottsligt. Informationen kan också vara avgörande för en annan myndighets möjlighet att fullgöra sin grindvaktsfunktion att stoppa olämpliga aktörer vid tillsyn och tillståndsgivning. För att en myndighet ska kunna göra relevanta bedömningar av välfärdsaktörer behövs ofta en rad uppgifter från andra myndigheter. Det är först när informationen från andra myndigheter kan knytas samman med den information som myndigheten själv har som avvikelser kan identifieras.

Eftersom myndigheterna har tillgång till olika informationsmängder och kontrollinstrument har de ofta kompletterande kunskap om vad som kännetecknar oseriösa och kriminella aktörer. Utbyte av sådan kunskap sker idag i flera samverkansforum. För att denna kunskap ska kunna användas mer effektfullt och proaktivt behöver dock myndigheterna i större utsträckning ges möjlighet att dela information med vararandra och att använda informationen i förebyggande och upptäckande syfte (se även avsnitt 9.2 och 9.4).

Möjligheten att dela information för att identifiera oseriösa och kriminella aktörer varierar mellan de olika välfärdssystemen. För att information ska kunna lämnas ut behöver det av lag eller förordning framgå att den informationslämnande myndigheten har en skyldighet att lämna ut informationen. Om någon sådan uppgiftsskyldighet inte föreligger kan istället en prövning göras enligt generalklausulen i 10 kap. 27 § offentlighets- och sekretesslagen. En sådan prövning behöver då göras i varje enskilt ärende. Delegationen erfar att generalklausulen tolkas olika mellan myndigheterna och att det sannolikt finns ett outnyttjat tolkningsutrymme som skulle kunna användas för att dela mer information.

Det rättsliga stödet för att använda delade uppgifter för andra ändamål än handläggning tycks också vara oklart och behöver bli uttryckligt (se också avsnitt 8.6). För att fullt ut kunna använda den kunskap om oseriösa och kriminella aktörer som finns på de olika

[147] I avsnitt 5.3.2 föreslår vi också att de utbetalande myndigheterna, samt vissa registerförande och tillståndsgivande myndigheter, i sina instruktioner ska få i uppgift att samverka med relevanta aktörer för att säkerställa korrekta utbetalningar och motverka bidragsbrott.

myndigheterna behöver det alltså finnas rättsligt stöd för att informationen får delas och att den får användas för proaktiva och upptäckande syften. Det kan handla om att använda information från olika register för olika riskbedömningar. Sådana riskbedömningar kan då bygga på den samlade kunskapen som tagits fram och baseras på dataanalyser av sådan information som kan indikera att det handlar om aktörer som vill missbruka välfärdssystemen.

För att det förebyggande arbetet ska kunna bedrivas effektivt behöver myndigheterna kunna dela nödvändig information med varandra i större utsträckning än vad som är möjligt idag. Myndigheterna behöver även ges rättsliga möjligheter att använda den delade informationen mer systematiskt. Delegationen föreslår därför att Bolagsverket, IVO, Skatteverket och de fem betalande myndigheterna får i uppdrag att föreslå hur arbetet med att tidigt upptäcka oseriösa och kriminella aktörer kan stärkas. Myndigheterna bör särskilt uppmärksamma vilka rättsliga förutsättningar som behövs för att tidigt och systematisk kunna upptäcka oseriösa och kriminella aktörer som verkar inom välfärdssystemen.

Denna fråga är en del av en större och mer generell problematik kring regelverken som styr informationsutbyte inom välfärdssystemen och myndigheternas möjlighet att kontrollera vid sidan av handläggning av enskilda ärenden, se förslag till en utredning i avsnitt 9.2. Genom att ge berörda myndigheter ett riktat uppdrag att ta fram konkreta förslag på åtgärder som syftar till att stärka deras egna förutsättningar att tidigt och effektivt identifiera sådana aktörer kan nödvändiga förändringar påskyndas.

9.4 Förbättra förutsättningar för att använda arbetsgivardeklarationer på individnivå för att motverka felaktiga utbetalningar

Alla arbetsgivare är i dag skyldiga att lämna in månatlig arbetsgivardeklaration på individnivå till Skatteverket. För flera ersättningssystem inom välfärdssystemen är uppgifter från arbetsgivardeklarationen centrala för att säkerställa att en utbetalning blir korrekt. I dag finns det dock rättsliga hinder för att på ett effektivt sätt kunna utbyta dessa uppgifter mellan Skatteverket och de utbetalande myndigheterna. Möjligheten att elektroniskt

inhämta uppgifter i arbetsgivardeklarationen är begränsad till ett fåtal ersättningssystem. Det finns därmed en outnyttjad potential att motverka felaktiga utbetalningar med hjälp av uppgifter i arbetsgivardeklarationerna. Vissa myndigheter har dessutom ett behov av uppgifter som i dag inte lämnas i arbetsgivardeklarationerna. Om deklarationen innehöll fler uppgifter skulle möjligheten att motverka felaktiga utbetalningar stärkas.

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

Delegationens bedömning: Att elektroniskt kunna inhämta uppgifter från arbetsgivardeklarationerna i fler ersättningssystem skulle förbättra möjligheterna att upptäcka felaktiga utbetalningar.

Skälen för delegationens bedömning

Från och med år 2019 är alla arbetsgivare skyldiga att lämna in månatlig arbetsgivardeklaration på individnivå till Skatteverket, istället för årligen i en kontrolluppgift. Syftet är att minska skattefusk och skatteundandragande. Arbetsgivardeklarationen ska bland annat innehålla uppgifter om utbetalda ersättningar för arbete och skatteavdrag. Ersättningarna redovisas som huvudregel enligt den så kallade kontantprincipen, dvs. den månad de utbetalas. Av arbetsgivardeklarationerna framgår därmed inte vilken period som ersättningen avser, ej heller arbetad tid eller frånvarotid.

I syfte att bland annat förbättra kontrollmöjligheter och effektivisera arbetet har några av de utbetalande myndigheterna fått så kallad direktåtkomst till vissa av uppgifterna för specifika ändamål. Tillgången till uppgifterna i arbetsgivardeklarationerna via direktåtkomst är i dagsläget begränsad till om uppgifterna behövs i ett ärende om lönebidrag, nystartsjobb, dagersättning till asylsökande och för att fastställa sjukpenninggrundande inkomst

(SGI) samt beräkna bostadsbidragets storlek.[148] Arbetslöshetskassorna kan av Skatteverket efterfråga elektroniska uppgifter från arbetsgivardeklarationerna och få svar på så kallat medium för automatiserad behandling. Samma möjlighet gäller även beräkning och kontroll av bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd.[149]

Flera remissinstanser föreslog att direktåtkomst till uppgifterna skulle medges i handläggningen i ytterligare ersättningssystem i samband med att frågan om arbetsgivardeklarationer på individnivå remissbehandlades. Regeringen ansåg dock att det inte fanns tillräckligt underlag för att föreslå ytterligare utlämnande eftersom detta inte hade utretts.[150] Regeringen påpekade också att det finns mottagare som på andra sätt än genom direktåtkomst får ta del av uppgifterna med stöd av befintliga bestämmelser.[151]

För att myndigheterna ska kunna ta del av uppgifterna på ett effektivt sätt behöver det dock vara möjligt att ta del av uppgifterna elektroniskt. Sådan överföring kan utöver direktåtkomst ske via en fråga/svarstjänst i ett enskilt ärende på medium för automatiserad behandling. I dagsläget finns det dock rättsliga hinder för myndigheterna att utveckla sådana fråga/svarstjänster. Dessa hinder består i huvudsak av att de utbetalande myndigheterna för flertalet ersättningssystem inte elektroniskt kan lämna ut personnummer eller samordningsnummer till Skatteverket i syfte att ta del av uppgifter från arbetsgivardeklarationerna. I dessa fall finns alltså rättsligt stöd för myndigheterna att ta del av uppgifterna elektroniskt, men inte rättsligt stöd att efterfråga dem elektroniskt. (se avsnitt 9.4.2).

Av de 29 ersättningssystem som riskanalyserats inom delegationens arbete[152] har uppgifter om inkomster respektive arbetad tid och frånvarotid betydelse för rätten till eller ersättningens storlek i de flesta systemen. Tabell 9.1 redogör för de 19 system där också arbetsgivardeklarationer på individnivå bedöms förbättra möjligheterna att upptäcka felaktiga utbetalningar. Av tabellen framgår också för vilka ersättningssystem myndigheterna kan

[148] 2 kap. 8b-8d §§ lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet.
[149] 110 kap. 31 § socialförsäkringsbalken och 4c § förordning (2003:766) om behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration.
[150] Prop. 2016/17:58, s. 150.
[151] Prop. 2016/17:58, s. 150.
[152] Delegationen för korrekta utbetalningar (2018): *Risker för felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen* (Rapport 1). s. 49f.

inhämta uppgifter elektroniskt från arbetsgivardeklarationerna. I tabellen anges också ersättningssystemens utgifter samt punktskattningarna för omfattningen av de felaktiga utbetalningarna (se avsnitt 4.2 för nedre samt övre intervall). I tabellen beaktas inte den betydelse inkomsterna har för att bestämma den sjukpenninggrundande inkomsten (SGI), eftersom direktåtkomst redan medges för beräkning av SGI.

Tabell 9.1 Ersättningssystem där inkomster samt arbetad tid och frånvarotid har betydelse för rätten till ersättning eller dess storlek

Ersättningssystem	Inkomster har betydelse	Arbetad tid och frånvarotid har betydelse	Rättsligt stöd inhämta uppgifter i arb.givardekl. elektroniskt	Utgifter 2018 (mnkr)	Punktskattning felaktiga utbetalningar
Arbetslöshetsersättning	X	X**	Medium för automatiserad behandling	12 752	498 (3,9 %)
Arbetsskadelivränta	X		Saknas	2 598	Schablon
Assistansersättning	X	X	Saknas	29 022	3 309 (11,4 %)
Bostadsbidrag	X		Direktåtkomst	4 574	Schablon
Bostadstillägg till pensionärer och Äldreförsörjningsstöd	X		Medium för automatiserad behandling	10 219	546 (5,3 %)
Bostadstillägg till personer med sjuk- eller aktivitetsersättning	X	X	Medium för automatiserad behandling	5 130	Schablon
Dagersättning till asylsökande	X		Direktåtkomst	1 019	49 (4,8 %)
Ekonomiskt bistånd (försörjningsstöd) *	X		Saknas	10 700	556 (5,1 %)
Ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiskt program	X	X	Saknas	15 229	640 (4,2 %)
Föräldrapenning		X	Saknas	32 027	704 (2,2 %)
Lönebidrag	X	X	Direktåtkomst	13 002	871 (6,7 %)
Nystartsjobb		X	Direktåtkomst	4 898	492 (9,9 %)
Rehabiliteringspenning		X	Saknas	781	Schablon
Sjuk- och aktivitetsersättning		X	Saknas	34 500	1 435 (4,1 %)***
Sjukpenning		X	Saknas	32 483	1 308 (3,6 %)
Statlig lönegaranti	X		Saknas	1 480	Schablon
Studiemedel för studier i Sverige	X		Saknas	27 309	874 (3,2 %)
Studiemedel för utlandsstudier	X		Saknas	2 653	90 (3,4 %)
Tillfällig föräldrapenning		X	Saknas	7 405	1 534 (20,7%)
Totalt	135 700	187 300	46 600	247 900	12 900

* Uppgifter för 2018 har inte publicerats vid tidpunkten för publicering av denna rapport. Därför anges uppgifter för 2017.

** Dagens arbetslöshetsförsäkring är i huvudsak baserad på arbetad tid och delvis historiska inkomster. En särskild utredare har i uppdrag att analysera och lämna förslag till hur en arbetslöshetsförsäkring grundad på inkomster kan utformas (Dir 2018:8).

*** Genomförd omfattningsbedömning avser sjukersättning och estimatet har därför räknats upp till att omfatta utgifterna för sjuk- och aktivitetsersättning.

För de ersättningssystemen i tabellen som saknar rättsligt stöd att inhämta uppgifter elektroniskt skulle det vara av stort värde att få sådant stöd. I de ersättningssystem där inkomster har betydelse skulle de uppgifter som i dag lämnas i arbetsgivardeklarationerna direkt kunna användas för att upptäcka att felaktiga uppgifter har lämnats. I de ersättningssystem där arbetad tid och frånvarotid har betydelse, kan de uppgifter som i dag lämnas i deklarationen indikera att felaktiga uppgifter har lämnats. Nedan ges några exempel på detta.

Försörjningsstödets storlek är direkt beroende av hushållets alla inkomster och aktuella inkomstuppgifter är därför centrala för att säkerställa korrekta utbetalningar och motverka bidragsbrott. Månatliga inkomstuppgifter kan användas för att tidigt identifiera mottagare av studiemedel och bostadstillägg som kan ha angett för låga årsinkomster. Proaktiv information kan förebygga att dessa får för mycket ersättning och blir återbetalningsskyldiga. Inkomstuppgifter för personliga assistenter skulle kunna användas för att stämma av om de fått lön i paritet med det antalet timmar som redovisats av anordnaren av personlig assistans.

En analys av inkomstuppgifter från flera månader kan indikera att personer som erhållit dagersättning från Försäkringskassan inte har avstått arbete under tid med dagersättning. Detta är den i särklass största orsaken till felaktiga utbetalningar från föräldrapenning och tillfällig föräldrapenning där felen uppskattades till totalt 1,8–2,9 miljarder kronor för 2018 (se avsnitt 4.2).

Av tabell 9.1 framgår att i de system där det finns rättsligt stöd att inhämta uppgifter elektroniskt från arbetsgivardeklarationen utbetalades 2018 cirka 46,6 miljarder kronor. I de ersättningssystem där en sådant rättsligt stöd saknas, men där uppgifterna i arbetsgivardeklarationerna skulle kunna utgöra ett verktyg för att motverka felaktiga utbetalningar, utbetalades samma år cirka 201,3 miljarder kronor. De felaktiga utbetalningarna från dessa system uppskattas till 10,5 miljarder kronor, exklusive felaktiga utbetalningar som orsakas av fel i systemöverskridande uppgifter såsom svartarbete. Om myndigheterna elektroniskt kan inhämta inkomstuppgifter i arbetsgivardeklarationerna kan detta bidra till att dessa fel reduceras. Det ryms därför en outnyttjad potential att motverka felaktiga utbetalningar med hjälp av uppgifterna i arbetsgivardeklarationerna.

Vår bedömning är därför att möjligheten att elektroniskt kunna inhämta uppgifter från arbetsgivardeklarationerna i fler ersättningssystem skulle förbättra möjligheterna att upptäcka felaktiga utbetalningar. I avsnitt 9.4.2 redogör vi för hur detta skulle kunna regleras för Försäkringskassans ersättningssystem. Det finns därutöver anledning att överväga att utvidga den elektroniska tillgången till uppgifterna även för andra myndigheter och organisationer, vilket vi diskuterar i avsnitt 9.4.3.

9.4.2 Försäkringskassans förmåner får rättsligt stöd att elektroniskt inhämta uppgifter från arbetsgivardeklarationerna

Delegationens förslag: I förordningen (2003:766) om behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration ges utökad möjlighet för Försäkringskassan att lämna ut uppgifter om personnummer och samordningsnummer på medium för automatiserad behandling till Skatteverket. Denna ändring syftar till att Försäkringskassan elektroniskt ska kunna inhämta uppgifter från arbetsgivardeklarationerna i de ersättningssystem där uppgiften är av betydelse för tillämpningen av socialförsäkringsbalken. Detta ger stöd för en utbyggnad av en fråga/svarstjänst mellan Skatteverket och Försäkringskassan.

Skälen till delegationens förslag

Försäkringskassan har idag ett rättsligt stöd för att elektroniskt inhämta uppgifter från arbetsgivardeklarationerna enbart i ett fåtal ersättningssystem. Som vi konstaterar i avsnitt 9.4.1 skulle en utvidgad möjlighet att inhämta dessa uppgifter elektroniskt för fler system bidra till att motverka felaktiga utbetalningar. Försäkringskassan har lämnat en skrivelse till regeringen om att i ökad utsträckning kunna lämna ut personnummer och samordningsnummer på medium för automatiserad behandling, för

att kunna inhämta uppgifter från arbetsgivardeklarationen elektroniskt via en fråga/svarstjänst.[153]

Försäkringskassan får idag begära uppgifter från Skatteverket med stöd av olika reglerade uppgiftsskyldigheter. Skatteverket ska lämna ut vissa uppgifter i beskattningsdatabasen till Försäkringskassan för beräkning och kontroll av vissa förmåner.[154] Skatteverket ska också på Försäkringskassans begäran lämna uppgifter om personliga assistenter och anordnare av personlig assistans som behövs för Försäkringskassans kontroll av användningen av assistansersättning.[155] Som framgår av tabell 9.1 har Försäkringskassan även i några ärendeslag rätt att med direktåtkomst få ta del av vissa angivna uppgifter i beskattningsdatabasen.[156]

Förutom dessa särskilda regleringar av Skatteverkets uppgiftsskyldighet ska myndigheten dessutom på begäran av Försäkringskassan lämna uppgifter avseende en namngiven person när det gäller förhållanden som är av betydelse för tillämpningen av socialförsäkringsbalken.[157] Det finns alltså möjlighet att efterfråga och få uppgifter av Skatteverket om uppgifterna behövs vid tillämpningen av socialförsäkringsbalken. Trots det finns endast möjlighet att elektroniskt ställa en fråga om en individ när det gäller beräkning och kontroll av sjukpenninggrundande inkomst, bostadsbidrag, underhållsstöd, bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd.[158] Detta innebär att Försäkringskassan och Skatteverket inte kan utveckla en fråga/svarstjänst som omfattar andra ärendeslag än de ovan angivna.

Som vi konstaterar i avsnitt 9.4.1 behöver ett effektivt informationsutbyte ske digitalt. Myndigheterna strävar också efter att uppgifter ska inhämtas elektroniskt. Men för att få inhämta uppgifter elektroniskt krävs en särskild reglering. Inom en myndighet sker samtidigt nästan all hantering av personuppgifter digitalt. I skrivelsen *Behov av ändring i förordningen (2003:7666) om behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration*

[153] Försäkringskassan (2018): *Behov av ändring i förordningen (2003:7666) om behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration*.
[154] 7 § förordningen [2001:588] om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet.
[155] 110 kap. 34 a § SFB.
[156] 2 kap. 8 c § lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet.
[157] 110 kap. 31 § SFB.
[158] 4 c § förordningen (2003:766) om behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration.

beskriver Försäkringskassan att kravet på särskild reglering och detaljnivån på regleringen är en följd av att risken för otillbörliga integritetsintrång traditionellt sett har ansetts större vid ett elektroniskt utlämnande av uppgifter jämfört med när detta sker på papper. För exempelvis Skatteverket och Kronofogdemyndigheten finns inga särskilda bestämmelser om utlämnande på medium för automatiserad behandling. I förarbetena till lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet och lagen (2001:184) om behandling av uppgifter i Kronofogdemyndighetens verksamhet bedömdes det inte finnas några starka skäl för att skilja på det informationsutbyte som sker på papper respektive elektroniskt.[159]

Ett utlämnande av personnummer och samordningsnummer på medium för automatiserad behandling för att få del av uppgifter som Skatteverket ska lämna till Försäkringskassan innebär ett begränsat utlämnande av uppgifter. Skatteverket har dessutom i de allra flesta fall redan tillgång till de personnummer och samordningsnummer som Försäkringskassan lämnar ut. Utlämnandet kan inte anses medföra några större integritetsrisker när övriga krav på behandlingen av personuppgifter enligt 114 kap. SFB beaktas.[160]

Enligt 4 c § förordningen (2003:766) om behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration får Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten idag lämna ut personnummer eller samordningsnummer i socialförsäkringsdatabasen på medium för automatiserad behandling till Skatteverket för beräkning och kontroll av vissa förmåner. Genom att göra en ändring av 4 c § ges stöd för en utbyggnad av en fråga/svarstjänst mellan Skatteverket och Försäkringskassan. Delegationen föreslår därför, i enlighet med Försäkringskassans skrivelse, en utvidgning som innebär att ett utlämnande av personnummer eller samordningsnummer i socialförsäkringsdatabasen får göras på medium för automatiserad behandling till Skatteverket. Detta får endast göras i syfte att erhålla uppgifter som är av betydelse för tillämpningen av socialförsäkringsbalken och som enligt lag eller annan författning får lämnas till en myndighet inom socialförsäkringens administration.

[159] Prop. 2000/01:33 s. 111 f.
[160] Försäkringskassan (2018): *Behov av ändring i förordningen (2003:7666) om behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration*.

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

Delegationens förslag: De fem utbetalande myndigheterna, Skatteverket och Sveriges Kommuner och Regioner får i uppdrag att lämna förslag på hur ett rättsligt stöd kan utformas som ger de utbetalande myndigheterna och kommunerna elektronisk tillgång till uppgifter från arbetsgivardeklarationerna i de ersättningssystem där uppgifterna väsentligt kan bidra till att motverka felaktiga utbetalningarna. Regleringen om hur uppgifterna får användas kan också behöva ses över. Vidare ska en bedömning av uppgifternas kvalitet göras och åtgärdsförslag tas fram i syfte att stärka kvaliteten på uppgifterna. Dessutom ingår i uppdraget att identifiera vilka ytterligare uppgifter som vore önskvärda att inkludera i deklarationerna i syfte att motverka felaktiga utbetalningar. I uppdraget ingår även att bedöma konsekvenserna för felaktiga utbetalningar av de föreslagna förändringarna. Uppdraget föreslås ledas av Försäkringskassan.

Skälen till delegationens förslag

Utvidgad elektronisk tillgång till uppgifter från arbetsgivardeklarationerna

I avsnitt 9.4.1 konstaterar vi att de utbetalande myndigheternas möjligheter att upptäcka felaktiga utbetalningar skulle förbättras om de elektroniskt kunde inhämta uppgifter från arbetsgivardeklarationerna i fler ersättningssystem än idag. Vi har också presenterat författningsförslag som innebär att Försäkringskassan elektroniskt kan inhämta uppgifter från arbetsgivardeklarationerna i de ersättningssystem där uppgiften är av betydelse för tillämpningen av socialförsäkringsbalken.

Vi konstaterar också att det finns en stor outnyttjad potential att motverka felaktiga utbetalningar med hjälp av uppgifterna i arbetsgivardeklarationerna även i ersättningssystem som administreras av andra myndigheter och organisationer än Försäkringskassan.

Det är därför angeläget att det ges ett rättsligt stöd för ett elektroniskt informationsutbyte av uppgifter från arbetsgivardeklarationerna även i handläggning och kontroll av andra förmåner där de väsentligt skulle bidra till att motverka felaktiga utbetalningar. De fem utbetalande myndigheterna, Skatteverket och Sveriges Kommuner och Regioner får därför i uppdrag att ta fram förslag som ger ett sådant rättligt stöd.

För att uppgifterna ska kunna användas fullt ut i syfte att förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar kan regleringen om hur uppgifterna får användas behöva ses över. En reglering som ger möjlighet för myndigheterna att använda uppgifterna i utveckling av riskbaserade urval och kontroller bör exempelvis övervägas i detta uppdrag.

Uppgifternas kvalitet bör utvärderas

För att uppgifterna från arbetsgivardeklarationen ska kunna utgöra ett verktyg för kontroll är det viktigt att uppgifterna håller god kvalitet och i så stor utsträckning som möjligt återspeglar faktiska förhållanden. I uppdraget bör också ingå att utvärdera kvaliteten på uppgifterna.

Det finns ett par omständigheter som talar för att uppgifterna i arbetsgivardeklarationerna håller god kvalitet. För det första bestämmer uppgifterna direkt storleken på företagens arbetsgivaravgifter. Det finns därför incitament för företagen att inte lämna uppgifter om för höga inkomster som underlag för exempelvis en hög sjukpenninggrundande inkomst, såsom förekom i viss utsträckning i det tidigare systemet med årliga kontrolluppgifter. För det andra har Skatteverket också utvecklat systemet med arbetsgivardeklarationer på individnivå i nära samarbete med tillverkare av bokföringsprogram. Detta innebär att de uppgifter som företagen anger i sina bokföringsprogram i hög utsträckning också är de uppgifter som lämnas till Skatteverket. Om arbetsgivaren ändå lämnar uppgifter som inte återspeglar verkliga förhållanden så är det likväl de lämnade individuppgifterna som lämnas vidare till mottagande myndigheter, oavsett om Skatteverket kommit fram till att uppgifterna är felaktiga. Detta skulle kunna tala emot att

uppgifterna håller en hög kvalitet. Sammantaget bedöms dock uppgifterna hålla god kvalitet.

En utvärdering av uppgifternas kvalitet bör ändock genomföras för att förebygga nya felkällor som de utbetalande myndigheterna inte har kontroll över. Om det från utvärderingen konstateras att uppgifterna inte håller hög kvalitet, bör det ingå i uppdraget att lämna åtgärdsförslag i syfte att stärka kvaliteten på uppgifterna.

Behov av fler uppgifter i arbetsgivardeklarationerna

Det finns även andra uppgifter som skulle kunna inkluderas i arbetsgivardeklarationerna i syfte att stärka kontrollmöjligheterna, bland annat arbetad tid och frånvarotid. Uppgifter om arbetad tid och frånvarotid skulle direkt kunna användas för att upptäcka om felaktiga uppgifter lämnats i ersättningssystem där dessa uppgifter har betydelse (se tabell 9.1).

Felaktiga uppgifter om arbetad tid och frånvarotid är till exempel den största orsaken till felaktiga utbetalningar från föräldrapenning och tillfällig föräldrapenning. Enligt de omfattningsstudier som genomförts inom ramen för delegationens uppdrag uppskattas de felaktiga utbetalningarna i dessa två ersättningssystem till 1,8–2,9 miljarder kronor. Problemen är störst i tillfällig föräldrapenning, där över 20 procent av de utbetalda beloppen bedömts vara felaktiga och en hög andel av felen bedömts vara misstänkt avsiktliga. Enligt uppgift från Försäkringskassan beräknas dessutom utgifterna för tillfällig föräldrapenning ha fördubblats mellan åren 2010 och 2022.

I uppdraget bör därför ingå att utreda om det finns skäl att inkludera fler uppgifter i arbetsgivardeklarationen, i första hand uppgifter om arbetad tid och frånvarotid. Exakt vilka ytterligare uppgifter som skulle kunna inkluderas bör dock utgå från behoven i de ersättningssystem som bedöms ha störst nytta av uppgifterna. Utgångspunkten bör vara att ge största möjliga nytta i form av minskade felaktiga utbetalningar och samtidigt begränsa den administrativa bördan för uppgiftslämnarna.

I uppdraget som helhet ingår att bedöma konsekvenserna för felaktiga utbetalningar av de föreslagna förändringarna.

9.5 Kommunicera kontroller i syfte att stärka bidragsmoralen och tydliggöra upptäcktsrisken

Delegationens bedömning: Utbetalande myndigheter bör informera tydligare om att man genomför kontroller. Syftet bör vara att stärka bidragsmoralen och tydliggöra upptäcktsrisken.

Skälen för delegationens bedömning

Bidragsmoralen, som handlar om viljan att utbetalningarna från välfärdssystemen ska vara korrekta, är svag i vissa av ersättningssystemens primära målgrupper. I den yngsta åldersgruppen (15–29 år) är det endast 24 procent som svarat att det är ”mycket allvarligt” att ta ut tillfällig föräldrapenning för att umgås med barnen trots att de inte är sjuka. Motsvarande siffra är 30 procent när det gäller att arbeta svart samtidigt som man tar ut studiebidrag och studielån.[161] Låg upptäcktsrisk uppges vara en av de främsta orsakerna till att folk fuskar med bidrag.

Den upplevda upptäcktsrisken vid bidragsfusk är också väsentligt lägre än den upplevda upptäcktsrisken vid skattefusk. I Skatteverkets attitydundersökning från 2017 svarade mer än 75 procent att det är troligt att man blir upptäckt om man skattefuskar. Motsvarande siffra vad gäller bidragsfusk var 40 procent, enligt den attitydundersökning som genomförts inom delegationens arbete.[162]

Ungefär hälften av de felaktiga utbetalningarna orsakas av att den sökande med misstänkt avsikt lämnat felaktiga uppgifter i en ansökan eller underlåtit att anmäla ändrade förhållanden. Om bidragsmoralen och den upplevda upptäcktsrisken skulle stärkas skulle detta sannolikt ha stor betydelse för denna orsak och därigenom för omfattningen av de felaktiga utbetalningarna. Enligt en studie från 2006 har den upplevda upptäcktsrisken de facto också stor effekt på uttagsmönstret av tillfällig föräldrapenning.[163]

[161] Delegationens för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen (2019): *Bidragsmoralen i samhället – En aktuell lägesbild av inställningen till felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen* (Rapport 2), s. 12, 34.
[162] Delegationens för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen (2019): *Bidragsmoralen i samhället – En aktuell lägesbild av inställningen till felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen* (Rapport 2), s. 41.
[163] IFAU (2006): *Överutnyttjande i tillfällig föräldrapenning för vård av barn*, Rapport 2006:9.

Det finns alltså ett behov av en stärkt bidragsmoral och en stärkt upplevd upptäcktsrisk, inte minst i vissa målgrupper. Enligt de omfattningsstudier som genomförts inom delegationens uppdrag står också ett mindre antal ersättningssystem för över hälften av de totala felaktiga utbetalningarna.

En aktiv kommunikation om de kontroller som genomförs av utbetalande myndigheter skulle kunna ha betydelse för bidragsmoralen och den upplevda upptäcktsrisken.

Skatteverket kommunicerar aktivt och återkommande om de kontroller myndigheten genomför och får förhållandevis stort genomslag i media. Exempelvis håller Skatteverket årligen pressträffar där representanter från myndigheten beskriver större kontrollinsatser.[164] Myndigheten ser kontroller som ett kompletterande verktyg till insatser som syftar till att det ska vara lätt att göra rätt. Enligt Skatteverket ska kommunikationen om deras kontroller visa att myndigheten har förmågan att upptäcka och motverka fel och fusk, i synnerhet allvarligt fusk. Huvudsyftet med denna kommunikation är att stärka normerna hos dem som redan gör och vill göra rätt.

Såvitt delegationen erfar kommunicerar inte alla utbetalande myndigheter sina kontrollinsatser på samma aktiva och återkommande sätt som Skatteverket. Det finns därför skäl för de utbetalande myndigheterna att tydligt kommunicera om de kontroller som genomförs i syfte att stärka bidragsmoralen och tydliggöra upptäcktsrisken.

Det kan finnas anledning att särskilt kommunicera om de kontroller som genomförs inom områden där de felaktiga utbetalningarna är omfattande eller till målgrupper där bidragsmoralen är svag. Det är också viktigt att kommunikationen ger en rättvisande bild av omfattningen av felaktiga utbetalningar. En föreställning om ett utbrett bidragsfusk undergräver förtroendet för välfärdssystemen och minskar viljan att göra rätt. Den allmänna kännedomen om vad som är bidragsbrott och vilka konsekvenser en sådan gärning kan få behöver dessutom stärkas.[165]

[164] Se exempelvis seminarium om Skatteverkets insatser mot fel och fusk 12 februari 2019.
[165] Jfr Delegationens för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen (2019): *Bidragsmoralen i samhället – En aktuell lägesbild av inställningen till felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen* (Rapport 2), s. 16f, 54.

Delegationen bedömer därför att utbetalande myndigheterna tydligare bör informera om att man genomför kontroller. Syftet bör vara att stärka bidragsmoralen och tydliggöra upptäcktsrisken.

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

Delegationens förslag: Regeringen ger de utbetalande myndigheterna i uppdrag att analysera effektiviteten i de kontroller av lämnade uppgifter som görs i handläggningen. I uppdraget ingår särskilt att redovisa nyttan och kostnaden av de kontroller som görs, om myndigheten har vidtagit några åtgärder i syfte att effektivisera dessa kontroller, och i så fall vilka.

Myndigheterna ska analysera system där omfattningen av felaktiga utbetalningar bedömts vara hög eller där det sker omfattande kontroller av lämnade uppgifter. Analysen ska omfatta Migrationsverkets dagersättning för asylsökande samt minst två av CSN:s och två av Pensionsmyndighetens system. Analysen ska omfatta minst tre av Arbetsförmedlingens system, däribland lönebidrag och nystartsjobb. Minst fyra av Försäkringskassans ersättningssystem ska omfattas av analysen, däribland tillfällig föräldrapenning, statligt tandvårdsstöd och minst ett av ersättningssystemen sjukersättning, sjukpenning eller assistansersättning. Rådets kansli får i uppdrag att stödja myndigheterna i denna analys.

Skälen för delegationens förslag

Behov av analys av kontrollernas effektivitet

Felaktiga uppgifter är den dominerande orsaken till felaktiga utbetalningar. För att säkerställa korrekta utbetalningar är det därför viktigt att säkerställa att lämnade uppgifter är korrekta. För att utbetalningen ska bli korrekt är det viktigt att i första hand säkerställa att lämnade uppgifter är korrekta från början. I andra

hand behöver felen upptäckas och rättas innan en utbetalning har skett.

Åtgärder som syftar till att uppgifterna är korrekta från början kan till exempel vara informationsutbyte eller stöd i självbetjäningen. För att upptäcka felaktiga uppgifter innan utbetalning behöver kontroller av lämnade uppgifter göras.

I en handläggningsprocess kan kontroll av lämnade uppgifter ofta göras gentemot en annan källa än den som lämnade uppgifterna, t.ex. en arbetsgivare eller vårdgivare. Det är viktigt att kontroller genomförs och att det inte finns några kontrollfria zoner. Detta kan bidra till kontrollens allmänpreventiva effekter.

Det är dock osäkert om dimensioneringen av dessa kontroller i handläggningen är väl avvägd i förhållande till nyttan av och kostnaden för kontrollen. Det skulle exempelvis kunna vara så att det genomförs omfattande och kostsamma kontroller i ersättningssystem där felen är små och ovanliga, medan det genomförs få och enkla kontroller i system där felen istället är stora och frekventa. Såvitt delegationen erfar har det inte gjorts någon sådan analys.

För myndigheterna kan även incitament med hänsyn till myndigheternas budget leda till att dimensioneringen av kontrollerna inte är välavvägda utifrån ett statsfinansiellt perspektiv. Utökade kontroller belastar myndigheternas förvaltningsanslag medan minskade felaktiga utbetalningarna i huvudsak leder till minskade utgifter på sakanslagen. Dessa minskade utgifter leder till en förstärkning av statsbudgeten men inte av myndighetens budget. Genom att analysera både kontrollens kostnad och dess nytta i form av minskade felaktiga utbetalningar ges ett bättre underlag för att göra avvägningar om kontrollens dimensionering.

Enligt förvaltningslagen ska också myndigheterna se till att ett ärende blir utrett i den omfattning som dess beskaffenhet kräver. I utredningen som föregick den nya lagen betonades att huvudregeln i förvaltningslagen ska utformas så att kraven på omfattningen av myndighetens utredningsåtgärder varierar med hänsyn till ärendets karaktär. En analys av kontrollernas dimensionering i ljuset av dess effektivitet kan ligga till grund för en bedömning av att myndigheterna lever upp till dessa krav på ett tillfredsställande sätt.

Det är därför angeläget att närmare undersöka i vilken utsträckning kontrollerna av lämnade uppgifter är väldimensionerade och effektiva. Statskontoret har också föreslagit att Försäkringskassan

genomför kostnads- och intäktsanalyser av de kontroller som genomförs i handläggningen och låter dessa analyser vara styrande för utvecklingen och prioriteringen av kontrollarbetet.[166]

Möjlighet att analysera kontrollernas effektivitet

Det finns anledning att uppmärksamma att det i allmänhet kan vara komplicerat att bedöma hur effektiva de kontroller som genomförs i handläggningen är, eftersom dessa kan utgöra en integrerad del av andra arbetsmoment.[167]

När kontroller genomförs som isolerade arbetsmoment finns det däremot möjlighet att bedöma kostnad för och nytta av dessa kontroller. Kontroller i handläggningen av lämnade uppgifter utförs också i vissa fall som isolerade arbetsmoment. Sannolikt är detta vanligast i automatiserade processer, men det förekommer också i manuella processer.

En analys av dessa kontrollers effektivitet kan göras i ordinarie kontroller eller genom en slumpmässig kontroll där de kontrollerbara uppgifterna verifieras mot annan källa. Kostnaden för de olika kontrollmomenten kan mätas i kronor och nyttan kan mätas i form av de felaktiga utbetalningar som kontrollmomentet förhindrar.

Det är sammanfattningsvis möjligt att analysera effektiviteten i de kontroller av lämnade uppgifter som görs som isolerade arbetsmoment i handläggningen. Det är också angeläget eftersom det saknas kunskap om kontrollernas effektivitet och dessa kontroller riktar sig mot den dominerande orsaken till felaktiga utbetalningar.

Nyttan av en sådan analys

En analys av dessa kontrollers effektivitet kan bidra till effektivare kontroller i enskilda ersättningssystem, i myndigheten samt myndighetsövergripande på följande sätt:

---

[166] Statskontoret (2010): *Försäkringskassans kontrollarbete – drivkrafter och dimensionering*. 2010:09. Riksrevisionen (2016): *Felaktiga utbetalningar inom socialförsäkringen – Försäkringskassans kontrollverksamhet.* RiR 2016:11.

[167] Regeringen har framhållit detta i Skr. 2016/17:51, *Riksrevisionens rapport om felaktiga utbetalningar inom socialförsäkringen.*

- Värdera effektiviteten i de kontroller som görs eller kan göras inom ett ersättningssystem. Därigenom kan kontrollerna i ersättningssystemet effektiviseras.
- Värdera effektiviteten i kontrollerna i flera ersättningssystem inom en myndighet. Därigenom kan myndighetens kontroller effektiviseras.
- Om kontrollerna i flera myndigheter studeras kan också effektiviteten i myndigheternas kontroller bedömas samlat.

Dessutom kan dessa analyser användas för att värdera effektiviteten i andra förhindrande eller förebyggande åtgärder, t.ex. utökat informationsutbyte. Detta leder till mer träffsäkra konsekvensanalyser och därigenom större möjlighet att genomföra effektiva åtgärder.

Riskbaserade kontroller kan bidra till ännu effektivare kontroller

Om riskbaserade kontroller utvecklas kan värdet av kontrollerna förutsägas mer exakt. Detta innebär att kontrollerna kan effektiviseras ytterligare.

Nyttan av en kontroll av lämnad uppgift i ett ärende kan värderas som *sannolikheten* för att uppgiften är fel multiplicerat med *konsekvensen* av ett sådant fel. Konsekvensen kan beräknas som den felaktiga utbetalning som en felaktig uppgift leder till i det aktuella ärendet.

Tabell 9.2 illustrerar detta. Här ser vi exempelvis att uppgift 5 i ärende 4 bedöms ha 20 procents sannolikhet att vara felaktigt och att konsekvensen vid en felaktig uppgift är en felaktig utbetalning om 25 000 kronor. Det innebär att den förväntade effekten av att kontrollera denna uppgift är 5 000 kronor i minskade felutbetalningar. Det kostar 300 kronor att kontrollera uppgiften, varför nettoeffekten är 4 700 kronor.

Tabell 9.2 Illustration av kontrollernas nettoeffekt

Ärende-ID	1	2	3	4
Ersättningssystem	X	Y	Z	W
Uppgift	Uppgift 1	Uppgift 3	Uppgift 1	Uppgift 5
Sannolikhet för fel (%)	30	2	40	20
Konsekvens (kr)	1500	4000	2000	25 000
Värde (kr)	450	80	800	5000
Kostnad (kr)	250	200	250	300
Nettoeffekt (kr)	200	-120	550	4700

På detta sätt kan nettoeffekten av kontroll värderas i ett stort antal ärenden och ersättningssystem. Detta öppnar för en tillämpning där kontrollerna i exempelvis automatiserade processer kan effektiviseras väsentligt. Resultatet blir att kontrollerna fokuseras till ersättningssystem och ärenden där riskerna för felaktiga utbetalningar är som störst. Detta medför att de felaktiga utbetalningarna minskar. Myndighetens kontroller skulle också ”besvära” ersättningsmottagaren och andra uppgiftslämnare i relation till den bedömda konsekvensen av felaktiga uppgifter.

De utbetalande myndigheterna får i uppdrag att analysera effektiviteten i kontroller av lämnade uppgifter

Det finns således flera betydande vinster med att genomföra ovanstående analys. Delegationen föreslår därför att regeringen ger de utbetalande myndigheterna i uppdrag att analysera effektiviteten i de kontroller av lämnade uppgifter som görs i handläggningen. I uppdraget ingår särskilt att redovisa nyttan och kostnaden av de kontroller som görs och om myndigheten har vidtagit några åtgärder i syfte att effektivisera dessa och i så fall vilka.

Det är särskilt angeläget att analysera ersättningssystem där omfattningen av felaktiga utbetalningar bedömts vara hög eller där det sker omfattande kontroller av lämnade uppgifter. Det är i dessa system där det finns störst potential för en mer effektiv och väldimensionerad kontroll. Flera system behöver också analyseras för att möjliggöra en komparativ analys av kontrollens effektivitet inom och mellan myndigheterna. Mot bakgrund av att antalet ersättningssystem som myndigheterna administrerar varierar

mycket bör dock antalet system som omfattas av analysen variera mellan myndigheterna. Analysen bör därför omfatta Migrationsverkets dagersättning för asylsökande, minst två av CSN:s och Pensionsmyndighetens system. Analysen bör omfatta minst tre av Arbetsförmedlingens system, däribland lönebidrag och nystartsjobb. Minst fyra av Försäkringskassans ersättningssystem bör också omfattas av analysen, däribland tillfällig föräldrapenning, statligt tandvårdsstöd och minst ett av ersättningssystemen sjukersättning, sjukpenning eller assistansersättning.

Rådets kansli bör få i uppdrag att stödja myndigheterna i dessa analyser.

9.7 Fastställandet av SGI bör baseras på historiska inkomster

Delegationens bedömning: Fastställandet av SGI bör baseras på historiska inkomster för att fullt ut kunna utnyttja arbetsgivardeklarationerna på individnivå för att säkerställa korrekta utbetalningar.

Skälen för delegationens bedömning

Redan idag kan arbetsgivardeklarationerna på individnivå användas för att fastställa den sjukpenninggrundande inkomsten. Fastställandet av SGI innehåller dock inslag av bedömning eftersom Försäkringskassan ska ta ställning till och bedöma den sökandes framtida inkomster. Därför kan kontroller i efterhand visa på stora avvikelser mellan bedömd inkomst (fastställd SGI) och den faktiska inkomsten. I omfattningsstudien som gjorts inom ramen för delegationen uppdrag avseende fel i SGI inom föräldrapenning, tillfällig föräldrapenning och sjukpenning bedömdes felaktig SGI orsaka felaktiga utbetalningar på ungefär 600–1 800 miljoner kronor per år (för mycket samt för lite utbetald ersättning).[168] Det gick dock inte att fastställa varför felen uppstår. Det finns flera tänkbara orsaker, däribland att den sökande avsiktligt eller oavsiktligt uppgett

[168] Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen (2019): *Läckaget från välfärdssystemen, del 2 – Omfattningen av felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen* (Rapport 6).

felaktig inkomst. För att säkerställa korrekta utbetalningar bör SGI baseras på historiska inkomster. När inslaget av bedömningar av framtida inkomster utgår, ökar samtidigt likabehandlingen i systemet.

För att arbetsgivardeklarationerna på individnivå ska kunna utnyttjas fullt för att säkra korrekta utbetalningar behöver ändamålsbestämmelserna utvidgas.

Välfärdssystemens olika syften motiverar att det finns skillnader mellan systemen i avseenden som tak och ersättningsnivå. Men på lång sikt bör det också övervägas om inte fler, eller rent av alla, system bör bygga på historiska inkomster i syfte att öka förutsebarheten och avlägsna omotiverade skillnader i hur inkomster som ligger till grund för ersättningarna fastställs. Det finns inga självklara argument för dagens variation i *vad* ersättningssystemen avser att kompensera, dvs. ett framtida eller historiskt inkomstbortfall. Ett viktigt steg i att harmonisera välfärdssystemen är att det skapas enhetliga grunder för hur inkomsterna beräknas så att medborgarna upplever ökad förutsägbarhet och att felaktiga utbetalningar begränsas.

10 Upptäcka och hantera felaktiga utbetalningar

I detta kapitel presenterar vi förslag som syftar till att göra det lättare att upptäcka felaktiga utbetalningar och förslag som syftar till att effektivisera arbetet när en utbetalning blivit felaktig. Mot bakgrund av att de felaktiga utbetalningarna är omfattande och att bidragsmoralen bland vissa grupper är låg behöver flera åtgärder vidtas för att tydligt markera att brott mot välfärdssystemen är oacceptabelt. Vi lägger därför fram bedömningar och förslag som skapar bättre förutsättningar för myndigheterna att upptäcka och vidta åtgärder när en utbetalning har konstaterats vara felaktig.

10.1 Förbättrade förutsättningar för arbetet med och uppföljningen av underrättelser

Delegationens bedömning: Underrättelser behöver effektiviseras och vara möjliga att följa upp.

Delegationens förslag: De utbetalande myndigheterna, under ledning av rådets kansli, får i uppdrag att ta fram ett adekvat stödmaterial som kan effektivisera underrättelserna och föreslå en lämplig elektronisk överföring av underrättelser mellan berörda aktörer.

Skälen för delegationens bedömning och förslag

Lagen (2008:206) om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen syftar till att motverka felaktiga

utbetalningar och skydda välfärdssystemen från brottslighet och missbruk. Myndigheternas underrättelseskyldighet innebär att om det finns anledning att anta att en ekonomisk förmån har beslutats eller betalats ut felaktigt eller med ett för högt belopp, ska underrättelse om detta lämnas till den myndighet eller organisation som har fattat beslutet.

Som ett led i delegationens arbete har det framkommit att kunskapen om hur lagen ska tillämpas behöver förbättras. Detta konstaterade även Utredningen om utvärdering av bidragsbrottslagen.[169] Bristande kunskap om tillämpning av lagen leder till två olika typer av problem. Det första problemet är överrapportering, som innebär att mottagande myndighet får lägga tid och resurser på att utreda impulser som visar sig röra helt korrekta utbetalningar. Det andra problemet handlar om underrapportering, som innebär att utbetalande myndigheter inte får nödvändiga underrättelser för att stoppa felaktiga utbetalningar. För att lagen ska få avsedd effekt och hanteringen bli effektiv behöver handläggare ett överskådligt digitalt stöd som i stora drag visar vilka situationer där risk för felaktiga utbetalningar kan föreligga. Om en sådan risk föreligger ska underrättelse skickas till annan myndighet eller organisation.

Regeringen behöver också kunna följa omfattningen och utvecklingen av underrättelserna, dels vem som skickar och vem som tar emot dessa underrättelser. Det är även viktigt att kunna följa upp vad dessa underrättelser leder till. Denna information bidrar till den samlade bild som regeringen behöver för att kunna styra arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar. Det är därför viktigt att berörda aktörer registrerar underrättelserna så att det blir möjligt att sammanställa och följa upp vad underrättelserna leder till. I syfte att underlätta och effektivisera arbetet med att lämna underrättelser och följa upp vad dessa leder till, bör en lämplig digital lösning för överföring av underrättelser tas fram.

Delegationen delar därför utredningens bedömning att underrättelser behöver kunna följas upp och att det tas fram ett adekvat stödmaterial som kan effektivisera underrättelserna. Dessutom föreslår delegationen att berörda myndigheter tar fram ett förslag på

[169] SOU 2018:14: *Bidragsbrott och underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen – en utvärdering*, s. 310–311.

en lämplig elektronisk överföring av underrättelser mellan berörda aktörer.

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

Delegationens förslag: Ett gemensamt uppdrag ges till Skatteverket och de utbetalande myndigheterna att ta fram förslag på hur rättelser av löneinkomster ska vidareförmedlas till de utbetalande myndigheterna för kontroll av felaktiga utbetalningar. Skatteverket ska leda och samordna uppdraget.

Skälen för delegationens förslag

Att arbeta svart och felaktigt uppbära ersättningar från välfärdssystemen innebär att både skatte- och välfärdssystemen missbrukas och är därför särskilt allvarligt. De felaktiga utbetalningar som orsakas av svartarbete har uppskattats vara omfattande.[170] Av den attitydundersökning som gjorts inom delegationens arbete framgår dessutom att allmänheten ser mycket allvarligt på svartarbete samtidigt som man får sjuk- eller arbetslöshetsersättning.[171] Mot bakgrund av detta behöver arbetet med att motverka den dubbla brottsligheten (svartarbete och bidragsbrott) förstärkas.

Svartarbete kan förorsaka felaktiga utbetalningar av två anledningar. Antingen genom att inkomster inte tas upp vid ansökan eller genom att arbete utförs trots att ett centralt villkor för rätt till ersättning är att man har avstått arbete. Av omfattningsstudierna som gjorts inom ramen för delegationens arbete framgår att svartarbete kan förorsaka felaktiga utbetalningar i 18 ersättningssystem som administreras av de fem utbetalande myndigheterna och

[170] Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen (2019): *Läckaget i välfärdssystemen, del 2 – Omfattningen av felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen* (Rapport 6), s. 125.
[171] Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen (2019): *Bidragsmoralen i samhället – En aktuell lägesbild av inställningen till felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen* (Rapport 2).

arbetslöshetskassorna. Baserat på SCB:s uppskattningar av omfattningen av svartarbete i samhället bedöms mellan 2,7–5,9 miljarder kronor per år betalas ut felaktigt på grund av svartarbete. Därmed är problemet med den dubbla brottsligheten betydande.

Som ett led i sitt arbete att motverka osund konkurrens och minska skattefelet utför Skatteverket olika former av kontroller, bland annat riktade kontroller där risken för skattefel är särskilt stor. Skatteverket kan i sina kontroller upptäcka personer som fått svarta löner. I vissa fall kan dessa personer dessutom vara till exempel sjukskrivna eller uppbära arbetslöshetsersättning. Den som ertappas med att ha arbetat svart kan bli skyldig att i efterhand betala skatt för inkomster som tjänats in så långt som fem år bakåt i tiden.

Att arbeta svart innebär att underhålla inkomster. Ett sådant undanhållande kan orsaka fara för att en ekonomisk förmån betalas ut felaktigt eller med ett för högt belopp. När personer påträffas med att arbeta svart bör Skatteverket därför rutinmässigt meddela de utbetalande myndigheterna som då kan kontrollera om personen även felaktigt har fått utbetalningar från välfärdssystemen under perioden som svartarbetet har pågått. Delegationen föreslår därför att Skatteverket får i uppdrag att tillsammans med de utbetalande myndigheterna ta fram förslag på hur rättelser av löneinkomster ska vidareförmedlas till berörda aktörer (inklusive arbetslöshetskassorna).

För Arbetsförmedlingen kan resultatet av en arbetsplatskontroll genomförd av Skatteverkets vara intressant ur ett annat perspektiv. Arbetsförmedlingen behöver få information om vilka personer som *inte* befinner sig på en arbetsplats, trots att de borde. Om Arbetsförmedlingen lämnar stöd till arbetsgivare för arbetstagare som sedan i praktiken inte utför arbete får arbetsgivaren stöd felaktigt. Arbetstagaren kan då arbeta i ett annat företag (kanske svart) eller befinna sig utomlands. Dessa problem framstår vara särskilt stora i högriskbranscher där det finns krav på personalliggare. I uppdraget bör det därför också ingå att föreslå vilka uppgifter Skatteverket ska ha möjlighet att ta del av från Arbetsförmedlingen innan kontrollinsatsen samt hur Arbetsförmedlingen kan underrättas med relevant information när felaktigheter upptäcks i en sådan kontroll.

10.3 Uppdrag att lämna förslag på strikt återbetalningsskyldighet

Delegationens förslag: De fem utbetalande myndigheterna får i uppdrag att ta fram ett förslag på hur strikt återbetalningsskyldighet kan utformas. I samband med detta bör även reglerna för eftergift ses över. Försäkringskassan ska leda och samordna uppdraget.

Skälen för delegationens förslag

Regleringen av myndigheternas möjlighet att återkräva en felaktig utbetalning skiljer sig åt mellan ersättningssystem. Ibland saknas rättsligt stöd för att återkräva en felaktigt utbetald ersättning. Regelverket för dagersättning till asylsökande möjliggör till exempel inte att felaktigt utbetalda ersättningar kan återkrävas. Ett annat exempel är återkravsbestämmelsen i studiestödslagen. Regelverket är utformat så att en student som exempelvis har fått ett merkostnadslån för undervisningsavgift kan få behålla pengarna även om studierna inte påbörjas. Merkostnadslån för undervisningsavgift betalas i regel ut i förskott tre veckor innan studieperioden påbörjas. Det finns inget stöd för att återkräva utbetalt studiestöd om den sökande vid utbetalningstillfället hade för avsikt att studera. För att återkräva utbetalningen måste CSN kunna styrka att den studerande vid utbetalningstillfället saknade avsikt att påbörja studierna, vilket i allmänhet kan vara svårt.

Socialförsäkringslagstiftningen innehåller i dag olika återkravsregler för olika förmåner. De huvudsakliga bestämmelserna om återbetalningsskyldighet och eftergift finns i 108 kap. 2 och 8–14 §§ Socialförsäkringsbalken (SFB). Regelsystemet är delvis svåröverskådligt och det kräver komplexa tidskrävande bedömningar av handläggaren i varje enskilt fall. Det är därmed svårt att tillgodose det krav på effektivitet som kan ställas på verksamheten samtidigt som tillämpningen sker i enlighet med lagstiftningen. Detta har lett till att myndigheter, bland andra Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten, beslutat om vissa beloppsnivåer för när återkrav ska ske.

Ett flertal utredningar och översyner rörande återkravs- och fordringshanteringen inom välfärdssystemen har gjorts.[172] Utredningen om vissa processuella frågor på socialförsäkringsområdet föreslog en beloppsgräns för när en felaktig utbetalning inte ska återkrävas. Förslaget innebär att en felaktig utbetalning inte ska återkrävas när beloppet understiger 300 kronor. I sitt remissvar avstyrkte Försäkringskassan utredningens förslag i denna del och föreslog i stället att ett nytt regelverk utreds. Försäkringskassan föreslog att regelverket bör utgå från en strikt återbetalningsskyldighet oavsett förmån eller skäl för den felaktiga utbetalningen. I samband med detta bör även skälen för och ordningen för prövning av eftergift ses över. Med strikt återbetalningsskyldighet kan återbetalning av en felaktig utbetalning krävas trots att mottagaren inte är ansvarig för felet och inte heller har insett eller borde insett felaktigheten. Strikt återbetalningsskyldighet tillsammans med reformerade bestämmelser om eftergift skulle enligt Försäkringskassan bättre tillgodose kraven på effektivitet och legitimitet än utredningens förslag om en beloppsgräns. Ett nytt regelverk på detta område bör, till skillnad från dagens regelverk som kräver avancerade bedömningar av en handläggare om vad någon exempelvis skäligen borde ha insett, möjliggöra en långtgående automatisering av ärendehanteringen inom återkrav. Detta skulle innebära en avsevärd minskning av kostnaderna för att utreda och besluta om återkrav.

I dag finns strikt återbetalningsskyldighet för exempelvis bostadsbidrag. Strikt återbetalningsskyldighet har tidigare funnits för ett antal ersättningar inom välfärdssystemen. Skälen för att ta bort återbetalningsskyldigheten var att personer som har en utsatt ekonomisk situation inte ska vara ansvariga för fel som myndigheterna begår och som den sökande inte heller har kunnat inse. För att individer med en ansträngd situation inte ska drabbas är det därför viktigt att bestämmelserna om eftergift utreds i samband med en utredning av strikt återbetalningsskyldighet. I en sådan bedömning behöver hänsyn tas till exempelvis medicinska, sociala eller ekonomiska skäl.

Det är angeläget att felaktiga utbetalningar kan återkrävas oavsett inom vilket ersättningssystem de uppstår. Regelverken bör också

[172] Se exempelvis SOU 2009:6: *Återkrav inom välfärdssystemen – Förslag till lagstiftning*, Statskontoret (2018): *Återkrav vid felaktiga utbetalningar – Försäkringskassan och CSN:s hantering av återkravsfordringar* och SOU 2018:5: *Vissa processuella frågor på socialförsäkringsområdet*.

vara enhetliga så långt det är motiverat. Sammantaget kan regelverk som är heltäckande och enhetliga bidra till att stärka den sökandes incitament att lämna korrekta uppgifter och därigenom minska de felaktiga utbetalningarna. Delegationen föreslår att de fem utbetalande myndigheterna får i uppdrag att ta fram ett förslag på hur strikt återbetalningsskyldighet kan utformas. I samband med detta bör även reglerna för eftergift ses över. Försäkringskassan ska leda och samordna uppdraget.

10.4 Ett sanktionssystem vid sidan av bidragsbrottslagen bör utredas på nytt

Delegationens förslag: Frågan om ett administrativt sanktionssystem vid sidan av bidragsbrottslagen bör utredas på nytt. Ett sådant system skulle vara särskilt lämpat för mindre allvarliga lagöverträdelser.

Skälen för delegationens förslag

Det är uppenbart att vissa välfärdssystem har ett omfattande läckage. Orsakerna till de felaktiga utbetalningarna varierar i art och omfattning mellan systemen och beror till stor del på att den sökande lämnat felaktiga (eller undanhållit) uppgifter i syfte att få ersättning som hon eller han inte har rätt till. I de ersättningssystem som studerats empiriskt tycks så mycket som tre fjärdedelar av alla felaktiga utbetalningar vara orsakade av de sökande, och hälften av felutbetalningarna i dessa system bedöms dessutom vara misstänkta bidragsbrott.[173]

Av de felaktiga utbetalningar som kan antas föreligga i välfärdssystemen är det dock endast en begränsad del som upptäcks av de utbetalande myndigheterna och faktiskt leder till polisanmälan. Av naturliga skäl leder inte alla polisanmälningar om bidragsbrott till åtal. Sammantaget innebär detta att endast en mycket liten del av

[173] Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen (2019): *Bidragsmoralen i samhället – En aktuell lägesbild av inställningen till felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen* (Rapport 2).

dem som lämnar felaktiga uppgifter träffas av en straffrättslig reaktion från samhällets sida.

Införandet av bidragsbrottslagen har sannolikt inneburit att benägenheten att lämna korrekta utbetalningar har ökat. Samtidigt visar uppskattningarna av de felaktiga utbetalningarna som gjorts inom ramen för delegationens uppdrag att effekten inte varit tillräcklig.

Dagens ordning är inte effektiv för att hantera alla typer av bidragsbrott

Det är tydligt att bidragsbrotten inte kan kontrolleras eller ”utredas bort” i efterhand av de utbetalande aktörerna respektive av polis och åklagare. De utbetalande aktörerna behöver i större utsträckning säkerställa att uppgifterna som beslut och utbetalning vilar på speglar verkliga förhållanden. När någon ertappas med att ha lämnat en felaktig uppgift leder det inte alltid till någon sanktion, förutom återkravet av den felaktiga ersättningen. En sådan ordning har knappast någon handlingskorrigerande verkan. Effekten kan till och med vara negativ, det vill säga att personer som ertappas försöker igen eftersom de vet att det värsta som kan hända är att den felaktiga ersättningen behöver betalas tillbaka.

Dagens ordning är inte heller effektiv utifrån rättskedjans perspektiv, som inte sällan får lägga dyrbara resurser på att hantera bidragsbrott som rör mindre belopp.

Normalpåföljden för ringa bidragsbrott är böter. Påföljden för brott av normalgraden är som regel villkorlig dom. Antalet fall i vilka fängelsepåföljd kan bli aktuellt för bidragsbrott av normalgraden är få. Att ersätta böter respektive villkorlig dom med en administrativ sanktion kan från kriminalpolitisk synvinkel knappast få några negativa konsekvenser. Tvärtom skulle ett administrativt sanktionssystem sannolikt visa sig vara betydligt enklare, snabbare och mer effektivt.

Sanktioner på skatteområdet

På skatteområdet finns sedan år 1972 ett administrativt sanktionssystem i form av skattetillägg parallellt med ett straffrättsligt

sanktionssystem. Som regel ska skattetillägg tas ut av den som på något annat sätt än muntligen under förfarandet har lämnat en oriktig uppgift till ledning för egen beskattning.[174] Skattetillägget har en allmän acceptans och är ett väl fungerande sanktionssystem. Syftet med att införa ett administrativt sanktionssystem på skatteområdet var för att kunna låta insatser från åklagare och domstolar begränsas till den allvarligare skattebrottsligheten. Införandet av skattetillägget har haft en god allmänpreventiv effekt.[175] Därmed finns det administrativa och rättsliga verktyg för att säkra statens inkomster. Staten saknar dock administrativa verktyg, som komplement till rättsliga åtgärder, som syftar till att säkra att välfärdssystemen endast kommer dem till del som resurserna är avsedda för.

I jämförelse med hur det ser ut på skatteområdet är därmed skyddet av välfärdssystemen inte lika starkt. Inom välfärdssystemen saknas alltså en administrativ funktion som bland annat syftar till att avlasta rättsväsendet från hanteringen av förseelser som rör mindre allvarliga lagöverträdelser samt för att påverka bidragsmoralen i samhället (som hos vissa grupper är låg).[176] En höjd bidragsmoral leder till att individer i större utsträckning lämnar korrekta uppgifter och fullgör sin anmälningsskyldighet, vilket minskar de felaktiga utbetalningarna.

Ett administrativt sanktionssystem inom trygghetssystemen har utretts men bör aktualiseras igen

Frågan om administrativ sanktionsavgift har utretts av *Utredningen om ett administrativt sanktionssystem inom trygghetssystemen* och betänkandet lämnades 2011.[177] När regeringen remitterade utredningens förslag var flera remissinstanser negativa till förslagen. Flera problem listades, bland annat att det ställer stora krav på myndigheterna att informera om regelverken och vilka uppgifter som myndigheterna förväntar sig att den sökande ska hålla uppdaterade.

[174] Prop. 2014/15:131 *Skattetillägg: Dubbelprövningsförbudet och andra rättssäkerhetsfrågor*
[175] SOU 2017:94: *Beräkning av skattetillägg – en översyn av reglerna*.
[176] Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen (2019): *Bidragsmoralen i samhället – En aktuell lägesbild inställningen till felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen* (Rapport 2).
[177] SOU 2011:3: *Sanktionsavgifter på trygghetsområdet*. Betänkande av Utredningen om ett administrativt sanktionssystem inom trygghetssystemen.

Det ansågs också finnas risker att personer som har svårt att tillgodogöra sig myndighetsinformation lämnar oriktiga uppgifter oavsiktligt och beläggs med en sanktionsavgift. Några remissinstanser inom rättsväsendet däribland Polisen, Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten var dock positiva till förslagen.

För att minska risken för att personer som oavsiktligt lämnat felaktiga uppgifter beläggs med sanktionsavgift behöver myndigheterna i större utsträckning klargöra för den sökande vilka skyldigheter denne har att initialt lämna korrekta uppgifter och vid ändrade förhållanden.

En annan invändning mot sanktionsavgifter som framförts till delegationen är att ett sanktionssystem kan skicka felaktiga signaler till allmänheten. Om mindre allvarliga bidragsbrott leder till bestraffning i form av en sanktion, medan organiserade brottslingar går fria (eftersom det kan vara svårt att få till en fällande dom för bidragsbrott) kan ett sådant system snabbt förlora legitimitet.

En administrativ sanktionsavgift bör inte heller utformas så att personer som redan är oroliga för att lämna fel uppgifter och få återkrav väljer att inte söka en förmån alls.

Det är uppenbart att remissinstanserna har haft invändningar mot den tekniska utformningen av förslagen som *Utredningen om ett administrativt sanktionssystem inom trygghetssystemen* lämnade. Samtidigt är det viktigt att poängtera att dagens ordning i flera avseenden är otillräcklig och ineffektiv för att minska de felaktiga utbetalningarna och för att öka viljan att lämna korrekta uppgifter.

Det har snart gått tio år sedan utredningen lämnade sina förslag om administrativa sanktioner på trygghetsområdet. I dag finns en etablerad myndighetssamverkan samt en ökad medvetenhet hos de utbetalande myndigheterna om att kontrollåtgärder behövs för att säkra korrekta utbetalningar och motverka bidragsbrott. Även de förslag och bedömningar som delegationen lämnar i övrigt i detta betänkande leder till att frågan om administrativa sanktioner vid sidan av bidragsbrottslagen kommer i en ny dager. Det är därför åter aktuellt att överväga ett system med administrativa sanktioner.

Sammantaget bedömer delegationen att frågan om sanktionsavgift bör aktualiseras och utredas på nytt. Systemet bör ta sikte på de mindre allvarliga bidragsbrotten.

10.5 Rättning av pensionsgrundande inkomst vid felaktiga utbetalningar

Delegationens bedömning: Felaktigt utbetalda pensionsgrundande ersättningar ska inte ge pensionsrätt.

Delegationens förslag: Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) får i uppdrag att kartlägga om och hur impulser om felaktiga pensionsgrundande utbetalningar skickas från de utbetalande aktörerna till Skatteverket i syfte att rätta den pensionsgrundande inkomsten. ISF ska också kartlägga rutinerna på Skatteverket för att rätta sådana felaktiga beslut om pensionsgrundande inkomst (PGI) samt de rutiner som finns på Pensionsmyndigheten för att rätta pensionsrätter som en följd av rättade PGI-beslut.

ISF ska också identifiera eventuella rättsliga hinder för ett effektivt utbyte av information som möjliggör rättning av felaktig pensionsgrundande inkomst.

Skälen för delegationens bedömning och förslag

Det är av legitimitetsskäl viktigt att felaktiga utbetalningar av pensionsgrundande ersättningar inte ger pensionsrätt. Sådana felaktiga pensioner betalas ut under lång tid och det ackumulerade värdet blir därför betydande. I den händelse felaktiga utbetalningar upptäcks bör det därför säkerställas att dessa inkomster inte ligger till grund för den pensionsgrundande inkomsten.

Till pensionsgrundande inkomst räknas alla inkomster från arbete, oavsett om inkomsten kommer från anställning eller eget företagande. Inkomster från socialförsäkringen som syftar till att ersätta uteblivna löneinkomster ligger också till grund för beräkningen. Exempel på sådana ersättningar är föräldrapenning, tillfällig föräldrapenning, sjukpenning och inkomstrelaterad sjuk- och aktivitetsersättning. Dessutom ingår arbetslöshetsersättning från arbetslöshetskassorna i beräkningen av den pensionsgrundande inkomsten. Det innebär att felaktiga utbetalningar från Försäkringskassan och arbetslöshetskassorna kan generera felaktiga intjänade

pensionsrätter. Felaktigt utbetalda ersättningar från arbetsmarknadspolitiska åtgärder kan också generera felaktiga pensionsrätter. Baserat på delegationens uppskattningar av felaktiga utbetalningar från de pensionsgrundande ersättningssystemen uppskattas de felaktiga pensionsavsättningarna uppgå till cirka 900 miljoner kronor per år. I förhållande till de totalt uppskattade felaktiga utbetalningarna utgör de felaktiga avsättningarna cirka 5 procent. Det vill säga till uppskattningen att cirka 18 miljarder kronor felaktigt betalas ut årligen från välfärdssystemen bör ytterligare 0,9 miljard läggas i felaktiga pensionsavsättningar som i framtiden kommer innebära felaktiga utbetalningar från pensionssystemet.

Felaktiga utbetalningar från pensionsgrundande ersättningssystem får alltså särskilt allvarliga konsekvenser. Det är därför av stor vikt att minimera risken för felaktiga utbetalningar från dessa system och att tillförsäkra att de fel som upptäcks resulterar i en justering av den pensionsgrundande inkomsten.

Arbetet med att säkerställa korrekta pensionsgrundande inkomster omfattar därmed flera myndigheter och arbetslöshetskassorna. Rättningar av felaktig pensionsgrundande inkomst är därmed beroende av att det finns rutiner för hur det ska gå till och att dessa sedan följs både av de aktörer som upptäcker felen och dem som beräknar och fastställer pensionerna.

Bestämmelserna om pensionsgrundande inkomst finns sedan 2011 i SFB, men det är Skatteverket som ansvarar för att beräkna och fastställa den pensionsgrundande inkomsten. Den fastställda pensionsgrundande inkomsten ligger sedan till grund för Pensionsmyndighetens beräkning av pensionsrätt. Skatteverket kan ompröva ett beslut om pensionsgrundande inkomst om den enskilda lämnat oriktiga uppgifter eller har låtit bli att fullgöra sin uppgiftsskyldighet eller anmälningsskyldighet. Det finns därmed ett rättsligt stöd för att rätta åtminstone felaktiga beslut om pensionsgrundande inkomst som orsakats av bidragsbrott.

Huruvida det rättsliga stödet i praktiken används för att rätta beslut om pensionsgrundande inkomst som orsakats av felaktiga utbetalningar är oklart. För att Skatteverket ska kunna rätta felaktig pensionsgrundande inkomst behöver myndigheteten få kännedom om att beslutet om pensionsgrundande inkomst kan vara felaktigt till följd av en felaktig utbetalning. Vilka utbetalande myndigheter

och aktörer som i dag skickar sådana impulser till Skatteverket och hur ofta är oklart.

Därför föreslår delegationen att ISF, som har tillsynsansvar över Skatteverkets verksamhet som avser beslut om pensionsgrundande inkomst, får i uppdrag att kartlägga om och hur impulser om felaktiga pensionsgrundande utbetalningar skickas från de utbetalande aktörerna till Skatteverket i syfte att rätta den pensionsgrundande inkomsten. ISF ska också kartlägga rutinerna på Skatteverket för att rätta sådana felaktiga beslut om pensionsgrundande inkomst samt de rutiner som finns på Pensionsmyndigheten för att rätta pensionsrätter som en följd av rättade PGI-beslut. ISF ska också identifiera eventuella rättsliga hinder för ett effektivt utbyte av information som möjliggör rättning av felaktig pensionsgrundande inkomst.

11 Konsekvensanalyser

Enligt kommittéförordningen (1998:1474), 14–16 §§, och förordningen (2007:1244) om konsekvensanalys vid regelgivning ska konsekvenser av de förslag som presenteras av en utredning belysas utifrån en rad olika aspekter där det är relevant. I detta kapitel redovisar vi konsekvenserna av delegationens förslag på följande aspekter.

- Statsfinansiella konsekvenser
- Samhällsekonomiska konsekvenser
- Konsekvenser för företags arbetsvillkor och konkurrensförmåga
- Konsekvenser för brottsligheten
- Kommunalekonomiska konsekvenser

Delegationens förslag bedöms inte medföra några konsekvenser för den kommunala självstyrelsen, regionerna, sysselsättning och offentlig service, jämställdheten mellan kvinnor och män eller möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

11.1 Statsfinansiella konsekvenser

11.1.1 Övergripande statsfinansiella konsekvenser

Alla förslag i detta betänkande syftar till att minska läckaget från välfärdssystemen. Att för varje enskilt förslag uppskatta effekten på felaktiga utbetalningar är i detta läge inte möjligt. Enligt våra direktiv ska vi bedöma konsekvenser av att inte vidta några åtgärder. Vi gör därför en uppskattning av hur stora de ackumulerade felaktiga utbetalningar skulle bli om felnivåerna ligger kvar på den

uppskattade nivån. Vi redovisar sedan vad tre olika scenarier för minskade felnivåer på lång sikt får för konsekvenser i form av minskade utgifter på statsbudgeten. Sist i detta avsnitt diskuterar vi konsekvenser på framtida pensionsutbetalningar av de felaktiga utbetalningar som sker i dag.

Felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen

Vår bedömning är att det årligen betalas ut felaktiga utbetalningar på 11–27 miljarder kronor, vilket motsvarar mellan 3,5–8,0 procent av de totala utbetalningarna exklusive ålderspensionssystemet.[178] Felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen är således ett stort statsfinansiellt problem. Att minska felen kan därför få stora positiva konsekvenser för statsbudgeten.

Vilka statsfinansiella konsekvenser delegationens förslag får beror dels på vilken påverkan förslagen har på felaktiga utbetalningar, dels på hur utgifterna från bidragssystemen kommer att utvecklas. År 2018 uppgick utgifterna i de välfärdssystem som har studerats inom ramen för delegationens uppdrag till 326 miljarder kronor exklusive ålderspensionssystemet. Felen i utbetalningarna punktskattades till 18,1 miljarder kronor, eller 5,5 procent av de totala utbetalningarna exklusive ålderspensionssystemet.[179]

Jämförelser med tidigare bedömningar av de totala felaktiga utbetalningarna från välfärdssystemen måste göras med försiktighet eftersom studierna skiljer sig åt i flera avseenden och är behäftade med osäkerheter. Om vi trots det jämför med den första bedömningen av totala felaktiga utbetalningar som gjordes på uppdrag av regeringen 2005 av Delegationen mot felaktiga utbetalningar (FUT-delegationen)[180] så uppskattades andelen fel till ungefär samma nivå. Den bedöms ha sjunkit med 0,3 procentenheter sedan 2005, exkl. ålderspensionssystemet. Antar vi att andelen har minskat linjärt från FUT-delegationens uppskattningar till de uppskattningar som gjort inom ramen för detta uppdrag skulle det

[178] Inkluderas ålderspensionssystemet är motsvarande andel 1,7–4,1 procent.
[179] Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen (2019): *Läckaget i välfärdssystemen, del 2 – Omfattningen av felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen* (Rapport 6).
[180] SOU 2008:74: *Rätt och riktigt – Åtgärder mot felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen.* Betänkande av Delegationen mot felaktiga utbetalningar.

innebära att cirka 300 miljarder kronor sammanlagt har betalats ut felaktigt under dessa år.[181]

Utvecklingen av felaktiga utbetalningar

Om man antar ett scenario där utgifterna i de studerade välfärdssystemen exklusive ålderspensionssystemet ökar dels med 2 procent per år, dels proportionerligt med befolkningsutvecklingen enligt Statistiska centralbyråns (SCB:s) senaste befolkningsprognos, innebär det att utgifterna i dessa välfärdssystem kommer uppgå till 449 miljarder kronor 2030 och 568 miljarder kronor 2040. Om andelen fel ligger kvar på 5,5 procent innebär det att uppskattningsvis nästan 25 miljarder kronor kommer att betalas ut för mycket 2030, och 31 miljarder kronor 2040. Ackumulerat från 2018 till 2030 och 2040 skulle i sådana fall de utbetalade felaktiga beloppen uppgå till 275 respektive 555 miljarder kronor i löpande priser. Det utbetalade felaktiga beloppet ackumulerat till och med 2040 enligt scenariot ovan är mer än regionernas samlade utgifter 2018, som uppgick till 357 miljarder kronor.

Uppskattningen ovan ska betraktas som ett räkneexempel och inte en konsekvensbedömning. De uppskattade felen på lång sikt hamnar på dessa nivåer under förutsättning att utgifterna i välfärdssystemen utvecklas enligt det angivna scenariot samtidigt som andelen fel ligger kvar på 5,5 procent. Utgifterna kan naturligtvis utvecklas annorlunda över tid beroende på den faktiska befolkningsutvecklingen, ekonomisk utveckling, regelförändringar och politiska prioriteringar. I 2018 års priser, dvs. utan prisjusteringen på 2 procent per år, men med en korrigering proportionerligt med befolkningsutvecklingen, uppskattas de ackumulerade felaktiga utbetalningarna 2030 och 2040 till 243 respektive 441 miljarder kronor. Sammanfattningsvis kan konstateras att vid oförändrad andel fel blir de ackumulerade felaktiga utbetalningarna betydande. Det är därför av stor vikt att minska andelen felaktigt utbetalda ersättningar från välfärdssystemen.

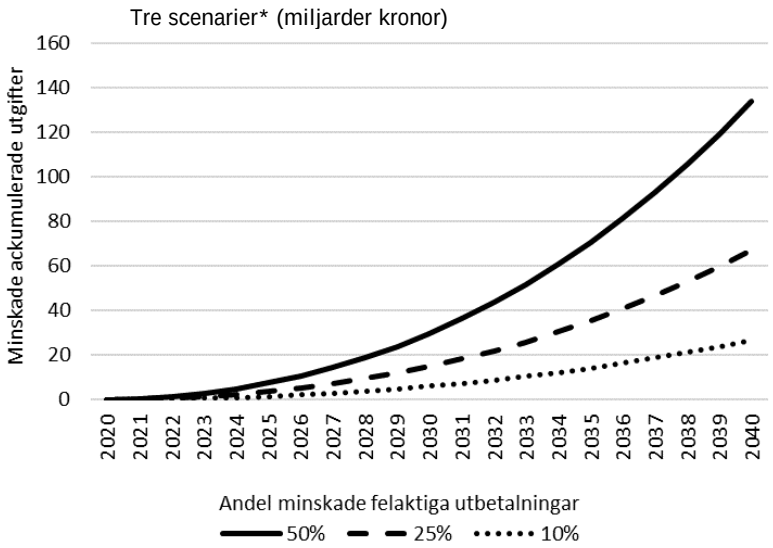
[181] Beräknat i 2018 års prisnivå.

Positiva effekter på statsbudgeten – tre scenarier

Delegationens förslag i detta betänkande syftar alla till att minska de felaktiga utbetalningarna. Vår bedömning är att de förslag vi presenterar kommer att leda till minskade felaktiga utbetalningar både på kort och lång sikt, med en förstärkning av statsfinanserna som följd. På medellång sikt (10 år) och lång sikt (20 år), dvs. när åtgärderna förväntas få fullt genomslag, kan man med rätt prioriteringar förvänta sig större effekter. Om felen i de sex bidragssystem som står för nästan hälften av de felaktiga utbetalningarna, dvs. sjukersättning, sjukpenning, assistansersättning, tillfällig föräldrapenning, lönebidrag och nystartsjobb, successivt minskar linjärt och är hälften så stora 2040 skulle det innebära minskade ackumulerade utgifter på 3,6 miljarder kronor redan 2025 i löpande priser. År 2030 och 2040 skulle de minskade ackumulerade utgifterna uppgå till 14,4 respektive 65 miljarder kronor.

Skulle dessutom felen även i de övriga bidragssystemen successivt minska och i genomsnitt vara hälften så stora 2040 skulle utgifterna ackumulerat ha minskat med 134 miljarder kronor 2040, se figur 11.1. I figuren framgår att utgiftsminskningarna blir betydande även vid mindre förändringar av andelen fel. Om andelen fel minskar med en fjärdedel respektive en tiondel i samtliga bidragssystem som ingår i delegationens uppdrag, leder det till minskade ackumulerade utgifter på 67 och 27 miljarder kronor 2040.

Figur 11.1 Minskade ackumulerade utgifter som en följd av minskade felaktiga utbetalningar



*De tre scenarierna avser en linjär minskning av andelen felaktiga utbetalningar till 2040.

Felaktiga pensionsavsättningar till pensionsgrundande inkomst

En ytterligare konsekvens av de felaktiga utbetalningar som sker i dag är att det förorsakar felaktiga avsättningar till den pensionsgrundande inkomsten. Som pensionsgrundande inkomst räknas alla inkomster som man betalar skatt för. Bland de ersättningssystem som har ingått i delegationens arbete är arbetslöshetsersättning, föräldrapenning, tillfällig föräldrapenning, sjukpenning, inkomstrelaterad sjukersättning och studiebidragsdelen i studiemedlet pensionsgrundande. Felaktigt utbetald ersättning från dessa välfärdssystem innebär lite förenklat att även avsättningen till den pensionsgrundande inkomsten blir felaktig. Baserat på uppskattningen av felaktiga utbetalningar från dessa system på ungefär 5,2 miljarder kronor[182], 18,5 procents avsättning på den pensionsgrundande inkomsten och 7 procent allmän pensionsavgift uppskattas de felaktiga avsättningarna till allmän pension uppgå till cirka

[182] Eftersom detta belopp har uppskattats på utbetalningar från ersättningssystemen där vissa delar inte är pensionsgrundande går det inte att direkt relatera nivån på felen till nivån på den felaktiga pensionsavsättningen.

900 miljoner kronor 2018. Felaktiga avsättningar till pensionsgrundande inkomst leder i sin tur till felaktiga pensionsutbetalningar längre fram i tiden. I relation till totalt inbetald pensionsavgift till allmänna pensionen, som enligt Pensionsmyndighetens pensionsmodell uppgick till 320 miljarder kronor för 2018, motsvarar det 0,3 procent. I förhållande till de totalt uppskattade felaktiga utbetalningarna utgör det cirka 5 procent. Det vill säga till uppskattningen att cirka 18 miljarder kronor felaktigt betalas ut årligen från välfärdssystemen bör ytterligare nästan en miljard läggas i felaktiga pensionsavsättningar som i framtiden kommer innebära felaktiga utbetalningar från pensionssystemet.

11.1.2 Kostnadsberäkningar av vissa enskilda förslag

Under detta avsnitt redogör vi för de uppskattade kostnaderna av att genomföra förslag i de fall det är relevant och hur dessa kostnader kan finansieras.

Rådet för korrekta utbetalningar från de statliga välfärdssystemen

Enligt förslaget i avsnitt 6.1 ska ett råd inrättas för att främja en effektiv och korrekt användning av skattemedel i de statligt finansierade välfärdssystemen. Till rådet ska det knytas ett kansli. Delegationen föreslår att Ekonomistyrningsverket (ESV) får i uppdrag att inhysa kansliet. Kostnaderna för att inrätta kansliet har beräknats utifrån att kansliet kommer behöva tio heltidsanställda. Uppskattningen av behovet av antal anställda har utgått från de uppgifter som rådets kansli föreslås få. Som en referens för uppskattningen har använts det arbete som har utförts av delegationens kansli för att uppfylla delegationens uppdrag. Utöver de uppgifter som delegationens kansli har arbetat med föreslås rådets kansli bland annat ge stöd till konsekvensanalyser av nya och ändrade regler, genomföra tematiska utvecklingsprojekt på uppdrag av rådet, årligen till regeringen och kansliet ta fram en samlad bild av arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar, genomföra effektutvärderingar av vidtagna åtgärder etc.

Kostnaderna för kansliet beräknas till 15 miljoner kronor per år. Dessa medel bör tillföras ESV:s förvaltningsanslag och i regleringsbrevet läggas på en särskild anslagspost för kansliets verksamhet. Kostnaderna för personal har beräknats till 9 miljoner kronor per år baserat på att kostnaden för en årsarbetare, inklusive lönebikostnader, uppgår till 900 000 kronor. Övriga kostnader avser att täcka bland annat lokaler, it, administration, resor och konsulter. Rekryteringsarbetet i samband med uppbygganden av rådet beräknas ingå inom den ramen.

Finansiering föreslås genom att förvaltningsanslagen för Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen, Centrala studiestödsnämnden, Migrationsverket och Pensionsmyndigheten minskar proportionerligt i förhållande till anslagens storlek. Beräknat på 2018 års anslag motsvarar det mindre än 0,07 procent av respektive myndighets förvaltningsanslag.

Modellen för återkommande omfattningsstudier på myndigheterna

Enligt förslaget i avsnitt 7.1 ska en modell som möjliggör för återkommande omfattningsstudier implementeras. Rådets kansli förslås bland annat ansvara för att samordna implementeringen av modellen, sammanställa resultat och analyser, återrapportera till rådet och regeringen samt kontinuerligt utveckla modellen. Kostnaderna för detta är inkluderade i den budget för kansliet som har redogjorts för ovan. Modellen föreslås genomföras under en treårscykel. Målet är att samtliga risker för felaktiga utbetalningar ska värderas, även sådana som är svåra att kontrollera eller att kvantifiera med gängse metoder. Myndigheternas arbetsinsats när det gäller riskanalyserna bedöms bli relativt begränsad. Riskanalyser med avseende på felaktiga utbetalningar genomförs i varierande grad i dag. Dessa analyser kan till stora delar användas för den riskanalys som ska göras inom ramen för modellen. Behovet av att komplettera de myndighetsinterna analyserna med information som möjliggör att systemet kan jämföras med andra system kommer att variera. Den främsta skillnaden för myndigheterna är att detta arbete kommer att samordnas och genomföras inom modellens treårscykel.

Ansvariga myndigheter ska med stöd av rådets kansli planera och genomföra omfattningsstudier av felaktiga utbetalningar i de

ersättningssystem som regeringen beslutar om. Merarbetet för myndigheterna uppstår främst i samband med genomförandet av omfattningsstudier eftersom sådana studier i dag inte genomförs på ett systematiskt sätt. Delegationens bedömning är dock att detta kan ske genom omprioriteringar inom nuvarande anslag. I delegationens arbete har till exempel fyra empiriska omfattningsstudier från Försäkringskassan genomförts. Tre av dessa studier[183] baserades på slumpmässiga och riktade kontroller som Försäkringskassan redan hade genomfört som en del av sin kontrollverksamhet. Ett sådant förhållningssätt, där man utformar verksamhetsnyttiga kontroller med möjligheter att uttala sig om omfattning eller utveckling av de felaktiga utbetalningarna, gör att omfattningsstudier får en begränsad merkostnad.

Den arbetsinsats som kommer krävas av myndigheterna kommer variera mellan åren beroende på var i treårscykeln arbetet är samt hur många och vilka system som ska riskanalyseras och omfattningsstuderas. För de omfattningsstudier där det initialt kommer att krävas ett fördjupat utvecklingsarbete kring lämpliga metoder och därefter en mer komplex utvärdering kommer arbetsinsatsen vara större än för omfattningsstudier där metoderna redan är utvecklade. Det gäller till exempel de ersättningssystem som har studerats empiriskt inom delegationens arbete. Rådets kansli ska bistå myndigheterna med metodkunskap och andra relevanta underlag för att underlätta arbetet och därmed sänka kostnaderna för myndigheterna. Myndigheternas kostnader för de återkommande omfattningsstudierna bedöms rymmas inom de berörda myndigheternas anslag under förutsättning att vissa omprioriteringar görs.

11.2 Samhällsekonomiska konsekvenser

Minskade felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen får stora positiva effekter på utgifterna från statsbudgeten. Dessa effekter överstiger vida kostnaderna för de förslag som delegationen presenterar. Den samhällsekonomiska bedömningen är därför att delegationens förslag kommer leda till en betydande vinst för samhället både avseende resursinsatser och effekter. Felaktiga

[183] Tillfällig föräldrapenning, föräldrapenning och statligt tandvårdsstöd.

utbetalningar minskar utrymmet för satsningar och reformer som bidrar positivt till tillväxt och utveckling. Dessutom kan felaktiga utbetalningar medföra negativa dynamiska effekter såsom utebliven produktion på grund av till exempel överutnyttjande eller felaktigt uttag av tillfällig föräldrapenning eller förlängd tid i arbetslöshet. Det visar bland annat en studie från Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering.[184] Att kostnadsberäkna dessa effekter är dock svårt.

De samhällsekonomiska konsekvenserna av att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen har flera andra viktiga dimensioner som också är svåra att uppskatta värdet av. För en kollektivt finansierad välfärdspolitik är det centralt att det finns betalningsvilja och acceptans för finansiering via skatter och avgifter. Legitimiteten för våra gemensamma institutioner handlar därför primärt om tilliten till välfärdsstatens måluppfyllelse. Om tilltron är svag blir det betydligt svårare att motivera en offentligt organiserad och kollektivt finansierad välfärdspolitik. Men det handlar också om beteende och misstankar om att alla inte gör rätt för sig utan utnyttjar systemen på ett olagligt och omoraliskt sätt. Om vissa grupper misstänker att andra utnyttjar systemen på ett olagligt sätt kan beteendet sprida sig.[185]

I Sverige är stödet bland befolkningen för välfärdssystemens omfattning och kollektiva finansiering högt. Det visar bland annat Välfärdsstatsundersökningarna.[186] Stödet har sedan 1986, då den första attitydundersökningen genomfördes, varit starkt och stabilt. Trots det framgår det i delegationens rapport *Bidragsmoralen i samhället* att det finns en förhållandevis stor andel i befolkningen som har en tillåtande attityd till vissa former av bidragsfusk.[187] Många tror även att fusket är omfattande och att det är enkelt att fuska. I rapporten framgår det också att mindre än en fjärdedel anser att alla behandlas rättvist av myndigheterna och att bidrag betalas ut bara till dem som har rätt till det. Det tyder på att förtroendet för

[184] IFAU (2009): *Hur påverkas de arbetslösa av sanktioner i arbetslöshetsförsäkringen?* Gerard J. van den Berg, Johan Vikström. Rapport 2009:16.
[185] Svallfors, S. (2011): *Trygg, Stöttande och tillitsfull? Svenskars syn på socialförsäkringarna.* Underlag till den parlamentariska socialförsäkringsutredningen (S 2010:04).
[186] Umeå universitet (2017): *Välfärdsopinion 2017.* Forskningsprojekt vid Sociologiska institutionen.
[187] Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen (2019): *Bidragsmoralen i samhället – En aktuell lägesbild av inställningen till felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen* (Rapport 2).

välfärdsmyndigheterna är lågt. Skatteverket lyfts emellertid ofta fram som ett gott exempel. Deras interna studier visar att viljan att göra rätt har ökat samtidigt som deras arbete med service och normförstärkning har bidragit till att förtroendet för myndigheten har ökat. Om stödet för välfärdssystemen fortsatt ska vara högt är det därför viktigt att systematiskt arbeta för en ökad bidragsmoral och ett ökat förtroende för välfärdsmyndigheterna. I annat fall finns det en risk att stödet bland befolkningen för välfärdssystemens omfattning och kollektiva finansiering successivt urholkas. Att tillförsäkra att utbetalningar från välfärdssystemen endast kommer dem till del som resurserna är avsedda för är centralt i detta avseende.

Minskade felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen stärker tilliten till välfärdssystemen och välfärdsmyndigheterna och ökar bidragsmoralen i samhället. Välfärdsstaten bygger på att det finns tillit till välfärdssystemen. Allmänhetens vilja att bidra genom skatter och avgifter kan annars minska.[188] Studier visar att det finns en stark samvariation mellan låg skattemoral och odeklarerad ekonomisk aktivitet.[189] Att verka för färre fel i utbetalningarna är därför viktigt för att stödet för välfärdssystemens omfattning och kollektiva finansiering inte ska urholkas. Det är dock svårt att uppskatta värdet av detta, så vitt vi erfar finns inga sådana studier.

Det finns studier som visar på ett starkt stöd för ett positivt samband mellan hög kvalitet i offentlig sektor och hög bruttonationalprodukt (BNP) per capita. Länder med i princip opartisk, icke-korrupt och effektiv offentlig sektor tenderar att vara rikare mätt som BNP per capita.[190] Den direkta kopplingen mellan ekonomisk tillväxt och den offentliga sektorns kvalitet har däremot visat sig vara svårare att undersöka. Detsamma gäller för ekonomiskt tillväxt och bidragsmoral. Sambanden är komplexa och det finns för närvarande inga relevanta studier att ta del av.

[188] Kumlin, S. och Rothstein, B. (2005): *Making and Breaking Social Capital: The Impact of Welfare-State Institutions Comparative political studies.*
[189] Torgler, B. och Schneider, F. (2009): *The impact of tax morale and institutional quality on the shadow economy Journal of Economic Psychology.*
[190] Rothstein, B. (2015): *De samhälleliga institutionernas kvalitet.* Slutrapport från ett forskningsprogram RJ:s skriftserie 4 Makadam förlag.

11.3 Konsekvenser för företags arbetsvillkor och konkurrensförmåga

Inom delegationens arbete har omfattningsstudier av felaktiga utbetalningar genomförts av ersättningssystem där företag och andra aktörer med ekonomiska intressen är verksamma. De system som studerats är nystartsjobb, lönebidrag, statligt tandvårdsstöd och assistansersättning. Resultaten visar att de uppskattade felnivåerna är särskilt höga i dessa system. Det kan tyda på att de felaktiga utbetalningarna beror på oseriösa eller kriminella välfärdsaktörer. Det stöder i så fall tidigare utredningars slutsatser att välfärdssystem där företag och andra aktörer är involverade i sig utgör en risk för felaktiga utbetalningar.

Delegationens förslag i detta betänkande syftar till att minska de felaktiga utbetalningarna, även i de system där företag och andra aktörer med ekonomiska intressen är verksamma. Förslagen förväntas därför inte bara leda till positiva nettoeffekter på statsbudgeten utan också till att upptäcka och förhindra oseriösa och kriminella välfärdsaktörer inom de välfärdssystem där dessa är verksamma. Genom detta skapas sundare konkurrensvillkor och bättre förutsättningar för seriösa aktörer att verka i dessa branscher.

11.4 Konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet

Samtliga av delegationens förslag syftar till att minska de felaktiga utbetalningarna. Med felaktiga utbetalningarna avses både oavsiktliga och avsiktliga fel. De misstänkt avsiktliga felen bedöms utgöra en relativt stor andel av de totala felaktiga utbetalningarna. I de studier av omfattningen av felaktiga utbetalningar från enskilda system som presenterades i rapporten *Läckaget från välfärdssystemen, del 1* (Rapport 4) uppskattades hälften av de felaktiga utbetalningarna ha orsakats misstänkt avsiktligt av de sökande. Åtgärder som förhindrar felaktiga utbetalningar kommer att minska antalet bidragsbrott. Däremot kan ökade kontroller leda till att fler bidragsbrott upptäcks. En ökad upptäcktsrisk kan dock till få en avskräckande effekt som på sikt bör minska antalet brott. I den attitydundersökning som genomförts inom delegationens uppdrag

uppges upptäcktsrisk vara en av de främsta orsakerna till fusk med bidrag.

11.5 Kommunalekonomiska konsekvenser

En konsekvens som kan uppkomma är att färre personer på sikt beviljas ersättning och att en del av dessa då kan behöva insatser från kommunen. En sådan förändring kan leda till högre kostnader för kommunen. De eventuella ökade kostnaderna för kommunerna uppstår till följd av den rådande ansvarsfördelningen och inte som en konsekvens av utredningens förslag i sig. Därav följer att en sådan effekt inte heller ska föranleda att kommunerna kompenseras för denna eventuella kostnadsökning. Ökad samverkan med myndigheter sker redan idag och de skrivningar om samverkan som föreslås föras in berörda myndigheters instruktioner bedöms inte medföra några ökade kostnader kommunerna.

Särskilda yttranden

Särskilt yttrande av ledamoten Per Eleblad, Försäkringskassan

Enligt direktiven ska Delegationen göra en bedömning av den totala omfattningen av felaktiga utbetalningar och presentera en modell som möjliggör för återkommande omfattningsstudier av felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. Detta för att skapa förutsättningar för ett effektivt och systematiskt arbete med att säkerställa korrekta utbetalningar från och motverka bidragsbrott riktat mot välfärdssystemen. Vidare konstateras att det är nödvändigt att uppskatta omfattningen och följa utvecklingen av densamma i så väl enskilda välfärdssystem som samlat.

Syftet med delegationens uppdrag är att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen och bidra till att de resurser som fördelas genom dessa system endast kommer dem till del som resurserna är avsedda för.

Jag är tveksam till att återkommande generella omfattningsstudier är en effektiv åtgärd för att motverka felaktiga utbetalningar. Omfattningsstudier bör istället genomföras för de system där de bedöms relevanta och förväntas leverera nytta till exempel i form av underlag för att kunna utveckla riskbaserade kontroller men också för att följa utvecklingen av felaktiga utbetalningar inom förmåner där åtgärder genomförts. Enligt min uppfattning är inte ett specifikt utfall på omfattningen (t.ex. 5 % eller 15 %) avgörande för att åtgärder behöver vidtas och det ger inte heller kunskap om vilka åtgärder som behöver vidtas.

När omfattningsstudier ska genomföras är det min mening att dessa måste bygga på empiriska underlag och inte på expertbedömningar (t.ex. metoden expert elicitation). För att uppfylla kravet i direktiven om en bedömning av den totala omfattningen av

felaktiga utbetalningar har det dock inte varit möjligt att enbart genomföra empiriska studier utan delegationens kansli har i vissa fall använt expertbedömningar. Expertbedömningar ger alltför stor osäkerhet kring utfall och är etiskt och vetenskapligt tveksamma för detta syfte. Det finns alltså stora tveksamheter kring metoden, vilka bland annat uttryckts i samband med Riksrevisionens effektivitetsgranskning om felaktiga utbetalningar[191]. Problemet och nyttan med att använda metoder med stora inslag av bedömningar har också diskuterats i delegationens forum för omfattningsstudier och motsvarande synpunkter har även delgivits sekretariatet i samband med faktagranskning av delegationens omfattningsrapporter. Min slutsats utifrån den kunskap som finns om expertbedömningar är att de är olämpliga för att skatta felaktiga utbetalningar och bör därför inte genomföras. Därför bör även stor försiktighet iakttas innan slutsatser baserat på belopp som grundas på expertbedömningar dras.

Min bedömning är att studier för att bedöma den totala omfattningen av felaktiga utbetalningar riskerar att få motsatt effekt än avsett. Detta då kostnaderna för att genomföra dessa studier på ett adekvat sätt ibland är alltför höga och nyttan med dem kan vara tveksam. Omfattningsstudier i sig leder inte till minskade felaktiga utbetalningar utan det är helt andra åtgärder som krävs t.ex. riskbaserade kontroller och i vissa fall regelförändringar. Det är viktigt att även andra faktorer än storleken på felaktiga utbetalningar ligger till grund för att prioritera bland risker. Felaktiga utbetalningar med koppling till organiserad brottslighet behöver till exempel prioriteras, även om beloppen totalt sett skulle vara mindre än övriga fel.

[191] Riksrevisionen (2016): *Felaktiga utbetalningar inom socialförsäkringen – Försäkringskassans kontrollverksamhet.* RiR 2016:11.

Särskilt yttrande av ledamoten Tora Philp, Pensionsmyndigheten

Delegationen för korrekta utbetalningar har haft ett viktigt uppdrag. Att betala ut rätt ersättning till rätt person är huvudsyftet med administrationen av välfärdsutbetalningarna och i slutbetänkandet beskrivs flera angelägna frågor för regelutvecklingen och administrationen. Jag anser dock att en brist i delegationens arbete är den oprecisa begreppsanvändningen. En annan är förslagen om att fortsatt prioritera att försöka uppskatta omfattningen av de totala felutbetalningarna.

Enligt direktiven skulle delegationen bl.a. vara ett kunskapsforum, främja myndighetssamverkan, identifiera behov av förändringar och vid behov föreslå regler, föreslå mål och resultatindikatorer samt redovisa orsakerna till felaktiga utbetalningar. Vidare skulle delegationen göra en bedömning av den totala omfattningen av felutbetalningar och presentera en modell som möjliggör återkommande bedömningar av dessa.

För att det framtida arbetet ska kunna ge ett korrekt beslutsunderlag till såväl allmänhet som beslutsfattare hos myndigheter, regering och riksdag, är det av vikt att använda väldefinierade och precisa begrepp. ”Arbetet med att säkerställa korrekta utbetalningar” kan omfatta i stort sett allt arbete på en myndighet som har till huvuduppgift att administrera utbetalningar. När färre än var femte person uppfattar att det är ”enkelt att göra rätt”[192] är även t.ex. insatser för att förenkla och hjälpa till med ansökningsförfarandet ett sätt att säkerställa korrekta utbetalningar.

Omfattningsstudierna har syftat till att uppskatta fel, definierade som både för mycket och för lite utbetalt från välfärdssystemen, och både avsiktliga och oavsiktliga fel. Det är alltså ett betydligt vidare begrepp än de felaktiga utbetalningar som utgörs av bidragsbrott och bedrägerier. Ett antal vitt skilda och i delar mycket osäkra metoder har använts för att summera en uppskattad totalsiffra av alla dessa olika typer av fel. Mot bakgrund av ovanstående, och den tidspress som underlagen tagits fram under, är det min bedömning att det inte går att utesluta att kvaliteten i delar av underlagen är sådan att några

[192] I den attitydundersökning som redovisas i Rapport nr 2 anser 17 % av de som svarat att det är enkelt att göra rätt och att förstå bidragssystemen (Kantar Sifo, Attitydundersökning om felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen, 2018).

betydande slutsatser svårligen kan dras kring omfattningen av de felaktiga utbetalningarna.

Något som de samlade underlagen visar med relativt stor säkerhet är att de allra flesta pengar som betalas ut från välfärdssystemen leder till att rätt personer får det de har rätt till enligt lag, varken mer eller mindre. Inom vissa områden finns dock betydande problem med felaktiga utbetalningar. Dessa är orsakade bl.a. av regelverkens utformning, brister i myndighetsadministrationen och/eller avsiktliga fel från den som söker förmånen eller annan aktör. En del av dessa utgörs av uppsåtliga brott. Att fortsätta slå ihop allt detta till ett samlingsbegrepp om ”felaktiga utbetalningar” riskerar att problem diskuteras på för generell nivå för att kunna hitta verksamma lösningar.

Delegationen har lagt stort fokus på att försöka ange en totalsiffra över alla felutbetalningar. Det har gjorts flera liknande försök till detta tidigare, med påtagliga svårigheter att fullgöra uppdraget.[193] För att utbetalande och brottsbekämpande myndigheter ska få effektiva verktyg krävs konkreta analyser och åtgärder, snarare än mer administration och diskussion kring metoder för att försöka uppge en samlad siffra på felutbetalningarna. Det vore enligt min mening olyckligt om en strävan att nå jämförbarhet mellan helt olika områden gör att studierna ger sämre förutsättningar att svara på frågor som kan bidra till åtgärder. Det gäller även riskanalyserna, där det finns en målkonflikt mellan att utveckla enhetliga metoder och att utveckla anpassade metoder som möjliggör att värdera t.ex. förmånsspecifika risker.

Det anges i slutbetänkandet att en samlad uppskattning av totala felutbetalningar är nödvändig för att utforma effektiva åtgärder. Jag kan inte se några belägg för det påståendet. Det kan noteras att motiven till de förslag som lagts av delegationen är oberoende av om den uppskattade nivån på de totala felutbetalningarna varit hälften eller dubbelt så hög. Jag anser att framtida arbete därför istället bör fokusera på de bedömningar och förslag som handlar om att identifiera varför det blir fel inom olika områden, och vad som kan göras åt det.

[193] Se t.ex. Statskontoret (2012): *Uppföljning av samverkansuppdrag mot felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen*, PM 2012:101.

Särskilt yttrande av ledamoten Stefan Lundberg, Ekobrottsmyndigheten

I delegationens uppdrag har ingått att belysa problematiken med felaktiga utbetalningar och överutnyttjande. Felaktiga utbetalningar kan orsakas av såväl avsiktliga som oavsiktliga fel. Brott eller bidragsbrott nämns ej explicit i direktiven.

Den begreppsapparat som använts i delegationens arbete har följaktligen gått ut på att felaktiga utbetalningar kan orsakas av avsiktliga eller oavsiktliga fel. Som en delmängd av misstänkta bidragsbrott används begreppet ”misstänkt avsiktliga fel”, se avsnitt 2.5.2 ”Definitioner”.

Ordet ”misstänkt” har olika betydelser vilket redan framgår av en sökning på Google. Dels är det en juridisk term som avser att en person är misstänkt för brott dels är det en mer vardaglig term med synonymer som suspekt, konstigt, lurt och skumt.

Inom straffrätten används ej begreppet ”avsiktligt” istället används begreppen ”uppsåtligt” och ”oaktsamt”. Bidragsbrott kan begås med uppsåt eller av grov oaktsamhet.

Orsaksindelningen har ej brutits ned vidare. Som skäl har angivits de begränsningar i tid och resurser som delegationen haft till sitt förfogande. Det anges att i de kommande omfattningsstudierna ska orsaksindelningen utvecklas och förfinas. Enligt min mening är detta alltför sent.

Redan i början av delegationens arbete påpekades att den i mitt tycke oprecisa begreppsapparaten kunde komma att medföra risker för missförstånd. En oprecis begreppsanvändning öppnar för medvetna eller omedvetna vantolkningar av delegationens slutsatser i slutbetänkandet.

Farhågorna har dessvärre redan kommit att besannas. I olika tidningsartiklar (Svenska dagbladet 2019-10-31 bl.a.) som publicerats efter det att delegationens delrapporter publicerats har sammanblandning skett av brottsliga gärningar och andra avsiktliga fel, vilket givetvis är olyckligt.

Liknande vantolkningar bl. a. i media har f.ö. förekommit efter det att Skatteverket återkommande publicerat de s.k. skattefelskartorna. Begreppet skattefel har alltför ofta av bl.a. media felaktigt setts som en synonym till skattebrott.

I avsnitt 11.4 ”Konsekvenser för brottsligheten” behandlas rapsodiskt sambandet mellan ”misstänkt avsiktliga fel” och bidragsbrott. Detta avsnitt borde ha innehållit en betydligt längre och djupare analys.

Med tanke på den långa utredningstiden som stått till buds borde arbetet ha kunnat inriktas mot en mer precis begreppsapparat. Om så skett hade det åtminstone funnits en möjlighet att försöka uppskatta hur stor andel av de avsiktliga felen som beror på uppsåtliga eller grovt oaktsamma brott alternativt redovisa skäl till varför en sådan uppskattning inte låter sig göras.

För att slutbetänkandet ska kunna fungera som ett korrekt och tydligt beslutsunderlag för beslutsfattare hos myndigheter, regering och riksdag är det av yttersta vikt att de begrepp som används redan nu är väldefinierade och precisa.

Vidare är det av största vikt att allmänheten och media inte bibringas felaktiga uppfattningar om hur utbredd den s.k. välfärdsbrottsligheten är.

Utöver nu framförda effekter av den oprecisa begreppsapparaten är det relevant med uppdelningen även för att analysera olika behov av brottsförebyggande åtgärder för olika målgrupper. Rimligen behövs helt olika åtgärder för dels individer som inte förstått att de måste anmäla till exempel förändrad inkomst, dels individer som begår organiserad brottslighet mot välfärdssystemen.

Delegationen föreslår vidare att ett råd för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen ska inrättas, se avsnitt 6. Jag noterar att det inte föreslås att någon representant för de brottsbekämpande myndigheterna ska ingå i rådet utan att det enbart ska ”övervägas”. Enligt min mening borde en sådan representant ingå. Det finns annars en risk att rådet inte får en tillräcklig helhetssyn inklusive att straffrättsliga och brottsförebyggande aspekter ej beaktas. Med hänvisning till att Ekobrottsmyndigheten har ett brotts-förebyggande uppdrag från regeringen vore det därför lämpligt att en företrädare för den myndigheten ingår.

Avslutningsvis bör framhållas att delegationen i flera övriga delar uträttat ett förtjänstfullt arbete och kommit fram till flera utmärkta förslag.

Referenser

Brottsförebyggande rådet (2019): *Årsredovisning 2018.*

Budgetlagen (2011:203).

CSN (2016): *Attityder till bidragsbrott*.

CSN och Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen (2019): *Allas våra pengar – Ett undervisningsmaterial om välfärdssystemen och studiebidraget.*

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

Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen (2019): *Läckaget i välfärdssystemen, del 2 – Omfattningen av felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen* (Rapport 6).

Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen (2019): *Digitalisering och AI för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen* (Rapport 5).

Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen (2019): *Bidragsmoralen i samhället – En aktuell lägesbild av inställningen till felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen* (Rapport 2).

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

Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen (2018): *Risker för felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen* (Rapport 1).

Delegationen mot felaktiga utbetalningar (2007): *Vem fuskar och varför? Om attityder till bidragsfusk i Sverige.* Rapport 6.

Department for Work and Pensions (2019): *Fraud and Error in the Benefit System: Background information and methodology*.

Dir. 2018:50: Samordning av statliga utbetalningar från välfärdssystemen.

Ds 2017:67: *Lönegaranti och utbetalande myndighet.*

Ds 2019:13: *Etableringsjobb*.

Ekonomistyrningsverket (2011): *Samverkansuppdrag mot felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen 2010, Bilaga 5: Attityd-undersökning om bidragsfusk 2010.* TNS Sifo.

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

ESV (2014): *Att få rätt saker att hända.*

ESV (2015): *Att ge statligt stöd till civila samhällets organisationer.*

ESV (2018): *Ekonomiadministrativa bestämmelser för statlig verksamhet* (2018:21).

Förordning (2003:766) om behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration.

Förordningen [2001:588] om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet.

Försäkringskassan (2018): *Behov av ändring i förordningen (2003:7666) om behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration*.

Försäkringskassan (2019): *Årsredovisning 2018.*

IFAU (2006): *Överutnyttjande i tillfällig föräldrapenning för vård av barn.* Rapport 2006:9.

IFAU (2009): *Hur påverkas de arbetslösa av sanktioner i arbetslöshets-försäkringen?* Gerard J. van den Berg, Johan Vikström. Rapport 2009:16.

Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (2018): *Arbetslöshets-kassornas arbete med intern styrning och kontroll.* Rapport 2018:7.

Inspektionen för socialförsäkringen (2012): *Assistansmarknaden – En analys av timschablonen.* Rapport 2012:12.

Inspektionen för socialförsäkringen (2015): *Assistansersättningen – Brister i lagstiftning och tillämpning.* Rapport 2015:9.

Justitiedepartementet (2018): *Uppdrag till Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten om förbättrad hantering av bidragsbrott.* Regeringsbeslut 2018-05-24, Ju2018/03037/KRIM.

Kumlin, S. och Rothstein, B. (2005): *Making and Breaking Social Capital: The Impact of Welfare-State Institutions Comparative political studies*.

Lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet.

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

Näringsdepartementet (2019): *Myndigheter och bolag med statligt ägande.* Informationssida på www.regeringen.se

Office of Management and Budget (2018): *Appendix C to OMB Circular A-123, Requirements for Payment Integrity Improvement*.

Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten (2019): *Delredovisning av regeringsuppdrag till Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten om förbättrad hantering av bidragsbrott.* Polismyndighetens dnr: A310.133/2019, Åklagarmyndighetens dnr: ÅM2019-1666.

Prop. 2000/01:33, *Behandling av personuppgifter inom skatt, tull och exekution.*

Prop. 2014/15:131 *Skattetillägg: Dubbelprövningsförbudet och andra rättssäkerhetsfrågor*

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

Prop. 2016/17:180, *En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag*.

Prop. 2016/17:58, *Uppgifter på individnivå i arbetsgivardeklarationen.*

Prop. 2018/19:1, Budgetpropositionen för 2019.

Regeringskansliets föreskrifter (RKF 2019:3) med arbetsordning för Finansdepartementet.

Revisionsrättens årsrapport om budgetgenomförandet för budgetåret 2018.

Riksrevisionen (2016): *Felaktiga utbetalningar inom socialförsäkringen – Försäkringskassans kontrollverksamhet.* RiR 2016:11.

Rothstein, B. (2015): *De samhälleliga institutionernas kvalitet.* Slutrapport från ett forskningsprogram RJ:s skriftserie 4 Makadam förlag.

Rådet för skydd av EU:s finansiella intressen (SEFI-rådet).

Skatteverket (2018): *Resultat från de årliga attitydundersökningarna 2017.*

Skr. 2016/17:51, *Riksrevisionens rapport om felaktiga utbetalningar inom socialförsäkringen.*

Skr. 2017/18:101, *Årsredovisning för staten 2017.*

Socialförsäkringsbalk (2010:110).

Socialförsäkringsutskottets betänkande 2019/20:SfU8, *Ett starkare skydd för välfärdssystemen.*

SOU 2000:97: *Rätt underlag – rätt beslut.* Betänkande av Informationsutbytesutredningen.

SOU 2004:23: *Från verksförordning till myndighetsförordning.*

SOU 2007:45: *Utökat elektroniskt informationsutbyte mellan myndigheter.* Betänkande av 2005 års informationsutbytesutredning.

SOU 2007:45: *Utökat elektroniskt informationsutbyte.* Betänkande av 2005 års informationsutbytesutredning.

SOU 2008:74: *Rätt och riktigt – Åtgärder mot felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen.* Betänkande av Delegationen mot felaktiga utbetalningar.

SOU 2009:6: *Återkrav inom välfärdssystemen – Förslag till lagstiftning.* Betänkande av Återkravsutredningen.

SOU 2010:29: *En ny förvaltningslag.* Betänkande av Förvaltningslagsutredningen.

SOU 2011:3: *Sanktionsavgifter på trygghetsområdet.* Betänkande av Utredningen om ett administrativt sanktionssystem inom trygghetssystemen.

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

SOU 2014:9: *Förändrad assistansersättning – en översyn av ersättningssystemet.* Betänkande av Assistansersättningsutredningen.

SOU 2015:21: *Mer trygghet och bättre försäkring.* Slutbetänkande av Parlamentariska socialförsäkringsutredningen.

SOU 2015:39: *Myndighetsdatalag*. Slutbetänkande av Informationshanteringsutredningen.

SOU 2015:76: *Ett tandvårdsstöd för alla – fler och starkare patienter.* Betänkande av Utredningen om ett förbättrat tandvårdsstöd.

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

SOU 2017:56: *Jakten på den perfekta ersättningsmodellen – Vad händer med medarbetarnas handlingsutrymme?* Delbetänkande av Tillitsdelegationen.

SOU 2017:94: *Beräkning av skattetillägg – en översyn av reglerna.* Betänkande av Utredningen om beräkning av skattetillägg.

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

SOU 2018:25: *Juridik som stöd för förvaltningens digitalisering.* Betänkande av Digitaliseringsrättsutredningen.

SOU 2018:5: *Vissa processuella frågor på socialförsäkringsområdet.* Betänkande av Utredningen om vissa processuella frågor på socialförsäkringsområdet.

SOU 2018:72: *Slutrapport*. Betänkande av Expertgruppen för digitala investeringar.

SOU 2018:88: *Översyn av insatser enligt LSS och assistansersättningen.* Betänkande av LSS-utredningen.

SOU 2019:14: *Ett säkert statligt ID-kort – med e-legitimation.* Betänkande av 2017 års ID kortsutredning.

Statskontoret (2006): *Informationsutbyte kräver bra förutsättningar – En utvärdering av informationsutbytet mellan arbetslöshetskassorna, Arbetsmarknadsverket och Försäkringskassan.* 2006:7.

Statskontoret (2010): *Försäkringskassans kontrollarbete – drivkrafter och dimensionering.* 2010:09.

Statskontoret (2012): *Uppföljning av samverkansuppdrag mot felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen.* Dnr 2009/60-5.

Statskontoret (2013): *Stärk kedjan! Erfarenheter från tjugo analyser av statlig styrning och organisering.*

Statskontoret (2018): *Återkrav vid felaktiga utbetalningar – Försäkringskassan och CSN:s hantering av återkravsfordringar.* 2008:12.

Svallfors, S. (2011): *Trygg, Stöttande och tillitsfull?* Svenskars syn på socialförsäkringarna. Underlag till den parlamentariska socialförsäkringsutredningen (S 2010:04).

Sweco (2018): *Kartläggning av finansieringsmodeller för välfärdstjänster.* PM 2018-12-21. Uppdrag av Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen, dnr Komm2018/00989/Fi 2016:07.

Torgler, B. och Schneider, F. (2009): *The impact of tax morale and institutional quality on the shadow economy Journal of Economic Psychology*.

U2017/04843/GV, *Studiemedel vid utlandsstudier – Förändringar för ett långsiktigt och hållbart system.*

Umeå universitet (2017): *Välfärdsopinion 2017.* Forskningsprojekt vid Sociologiska institutionen.

Utredningen om samordning av statliga utbetalningar från välfärdssystemen (Fi 2018:05) (2019): *Felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen.* Underlagspromemoria.

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

Kommittédirektiv 2016:60

En delegation mot överutnyttjande av och felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen

Beslut vid regeringssammanträde den 30 juni 2016

Sammanfattning

En kommitté i form av en delegation inrättas med uppdrag att motverka överutnyttjande av och felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen och andra närliggande skattefinansierade eller skattesubventionerade system. Delegationen ska genom sitt arbete bidra till att de resurser som fördelas genom dessa system endast kommer dem till del som resurserna är avsedda för.

Delegationen ska utgöra ett samlande organ som ska ta fram faktaunderlag till regeringen och lämna förslag på mål och resultatindikatorer i syfte att möjliggöra en samlad uppföljning för regeringen av de insatser som genomförs av myndigheterna och resultaten av dessa. Delegationen ska komplettera andra utredningar inom området, och då i synnerhet utredningen som har i uppdrag att göra en översyn av välfärdsstatens förmåga att stå emot organiserad och systematisk ekonomisk brottslighet (dir. 2015:96).

Delegationen ska vidare bl.a.

- vara ett kunskapsforum inom området och ett stöd för både regeringen och de aktörer som har till uppgift att betala ut bidrag, ersättningar och lån från välfärdssystemen och andra närliggande skattefinansierade eller skattesubventionerade system, samt bidra till kunskapsspridning, erfarenhetsutbyte och metodutveckling,

- aktivt främja att myndigheter samverkar och samordnar sin verksamhet när det gäller att motverka överutnyttjande och felaktiga utbetalningar,
- genomföra omfattningsstudier avseende felaktiga utbetalningar från de aktuella systemen inom områden där det finns väsentliga risker för sådana utbetalningar, och där studier av detta slag saknas eller är inaktuella,
- redovisa orsakerna till de felaktiga utbetalningar som görs från de aktuella systemen,
- identifiera behov av förändringar på relevanta områden som inte täcks av andra pågående utredningars uppdrag, och vid behov lämna förslag till ny reglering för att underlätta för enskilda och andra aktörer att göra rätt samt säkerställa att myndigheter har rutiner och interna system som kan motverka överutnyttjande och felaktiga utbetalningar,
- bidra till att konsekvenserna av överutnyttjande av och felaktiga utbetalningar från de aktuella systemen tas upp i den offentliga debatten, i olika forum och i olika kommunikationskanaler.

Delegationen ska även lämna förslag till hur det fortsatta arbetet på området bör utformas efter att delegationen har avslutat sitt uppdrag.

Delegationen ska senast den 31 januari 2017 redovisa en arbetsplan för sin fortsatta verksamhet, inklusive tidpunkter för kontinuerliga avrapporteringar för olika delar av uppdraget. Delegationen ska senast den 1 december 2019 lämna en slutlig redovisning av sitt uppdrag till regeringen.

Behovet av en delegation

En delegation mot felaktiga utbetalningar var verksam 2005–2008 och publicerade en rad rapporter och ett slutbetänkande, Rätt och riktigt – Åtgärder mot felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen (SOU 2008:74). Många av förslagen i betänkandet har resulterat i nya regler på området. Vidare har regeringen i sin styrning av berörda myndigheter infört enhetliga krav i myndigheternas instruktioner om att de ska säkerställa att felaktiga utbetalningar inte

görs och motverka bidragsbrott. Regleringen i instruktionerna har kompletterats med återrapporteringskrav och särskilda uppdrag i myndigheternas regleringsbrev.

Regeringen har även efter att den ovan nämnda delegationen slutfört sitt arbete tillsatt flera utredningar vars arbete är av stor betydelse för att säkerställa att de resurser som fördelas genom välfärdssystemen kommer dem till del som resurserna är avsedda för.

Den 24 september 2015 beslutade regeringen att ge en särskild utredare i uppdrag att göra en översyn av välfärdsstatens förmåga att stå emot organiserad och systematisk ekonomisk brottslighet (dir. 2015:96). Syftet är att identifiera risker i välfärdssystemen och andra närliggande skattefinansierade eller skattesubventionerade system, för att därigenom kunna säkerställa en korrekt användning av offentliga medel samt effektivt förebygga och beivra brottslighet av detta slag. Uppdraget ska redovisas senast den 2 maj 2017.

Sedan den 15 mars 2015 pågår Välfärdsutredningen, som har i uppdrag att utreda förutsättningarna för och föreslå hur den offentliga finansieringen av privata utförda välfärdstjänster bör regleras. Syftet är bl.a. att säkerställa att offentliga medel används till den verksamhet de är avsedda för (dir. 2015:22 och dir. 2015:108). Uppdraget ska slutredovisas senast den 2 maj 2017.

Den 26 maj 2016 beslutade regeringen att ge en utredare i uppdrag att göra en översyn av insatser enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) och av assistansersättningen (dir. 2016:40). Uppdraget syftar bl.a. till att skapa en långsiktig hållbar ekonomisk utveckling av insatsen personlig assistans. Uppdraget ska redovisas senast den 1 oktober 2018.

Regeringen beslutade den 30 juni 2016 att ge en särskild utredare i uppdrag att utvärdera tillämpningen av bidragsbrottslagen (2007:612) och de effekter som lagen har fått (dir. 2016:61). Uppdraget ska redovisas senast den 30 augusti 2017.

Trots riktade insatser, och ett aktivt utvecklingsarbete inom myndigheterna, kvarstår problem med att resurser som fördelas från de offentliga välfärdssystemen och andra närliggande skattefinansierade eller skattesubventionerade system riskerar att användas för andra ändamål än de är avsedda för. Detta innebär i sin tur att resurser tas från dem som behöver dessa. Det finns därför behov av ett kunskapsforum som kan stödja regeringen i arbetet mot

överutnyttjande av och felaktiga utbetalningar från de aktuella systemen, och samtidigt aktivt främja samarbete och samordning mellan myndigheter. Det kan bidra till att de ansvariga aktörerna får bättre förutsättningar att utveckla sitt kontrollarbete och skapa en mer rättssäker och kostnadseffektiv handläggning. Felaktiga utbetalningar kan orsakas av såväl avsiktliga som oavsiktliga fel och misstag från enskildas sida. Andra orsaker kan vara svårtillämpade regelverk, samt bristande rutiner, kontroll och samordning hos eller mellan myndigheter. Med överutnyttjande avses i det här sammanhanget alla förfaranden som inte strider mot befintliga lagar och regler, men som leder till att de aktuella systemen används på ett sätt som inte varit lagstiftarens avsikt. Det kan vara fråga om aktiva och medvetna handlingar från enskilda för att dra nytta av systemen, men även en följd av förändrade ekonomiska drivkrafter i välfärdsverksamheter där aktörer med kommersiella intressen är verksamma.

Uppdraget

Samla kunskap och främja samverkan

Det behövs en samlad kunskapsbaserad och övergripande lägesbild som kan ge regeringen ett aktuellt underlag när det gäller behovet av och inriktningen för samordnade och verksamhetsövergripande insatser. Även studier av effekter och resultat av tidigare genomförda åtgärder behöver göras. Det är också värdefullt att inhämta erfarenheter från andra länder med likartade system. De ovan nämnda underlagen kan utgöra grund för regeringens beslut om myndighetsövergripande åtgärder.

Tidigare erfarenheter har visat att samverkan och samordning av insatser mellan myndigheter för att motverka överutnyttjande och felaktiga utbetalningar kan vara mycket framgångsrika arbetssätt. Det är därför angeläget att sådan samverkan och samordning bedrivs på ett bredare och mer effektivt sätt.

Utöver det arbete som redan i dag bedrivs av myndigheterna, finns det behov av ytterligare erfarenhetsutbyte i syfte att förbättra de olika aktörernas arbete för att effektivt motverka överutnyttjande och felaktiga utbetalningar.

Delegationen ska därför

- vara ett kunskapsforum inom området som stöd både för regeringen och för de aktörer som har till uppgift att betala ut bidrag, ersättningar eller lån (t.ex. studielån) från de aktuella systemen, samt bidra till kunskapsspridning, erfarenhetsutbyte och metodutveckling,
- aktivt främja att myndigheter samverkar och samordnar sin verksamhet för att motverka överutnyttjande och felaktiga utbetalningar,
- sprida kunskap om framgångsrika projekt på området där myndigheter uppnått goda resultat, t.ex. genom att samordna sitt arbete eller genom interna kontrollrutiner som motverkar överutnyttjande och felaktiga utbetalningar,
- identifiera behov av förändringar på relevanta områden som inte täcks av andra pågående utredningars uppdrag, och vid behov föreslå regler för att underlätta för enskilda och andra aktörer att göra rätt samt säkerställa att myndigheter har rutiner och interna system för att motverka överutnyttjande och felaktiga utbetalningar,
- föreslå mål och resultatindikatorer som möjliggör för regeringen att göra en samlad uppföljning av de insatser som genomförs, och
- föreslå hur arbetet kan fortsätta i ett långsiktigt perspektiv, inom befintliga myndighetsstrukturer, efter det att delegationen har slutfört sitt uppdrag.

Genomföra omfattningsstudier

En förutsättning för att kunna följa och bedöma utvecklingen av de felaktiga utbetalningarna från välfärdssystemen och andra närliggande skattefinansierade eller skattesubventionerade system är att det finns kunskap om omfattningen av dessa företeelser. När det gäller omfattningen av de felaktiga utbetalningarna finns det ett mörkertal som försvårar mätningar och ställer krav på särskilda metoder för att skatta omfattningen. Delegationen bör därför både pröva om det är möjligt och lämpligt att använda sig av tidigare tillämpade metoder eller om nya metoder behövs för att bedöma

omfattningen av utbetalningarna. Återkommande omfattningsstudier behövs som ett underlag för att utvärdera genomförda insatser och utforma framtida åtgärder. Underlag av detta slag bör även kunna ge information om konsekvenserna av att inte vidta några åtgärder inom de olika områdena.

Delegationen ska därför

- redovisa orsakerna till de felaktiga utbetalningar som över tid sker från välfärdssystemen och andra närliggande skattefinansierade eller skattesubventionerade system,
- genomföra omfattningsstudier avseende felaktiga utbetalningar från de aktuella systemen inom områden där det finns väsentliga risker för detta och sådana studier saknas eller är inaktuella, och
- göra en bedömning av den totala omfattningen av de felaktiga utbetalningarna från de aktuella systemen och presentera en modell som möjliggör återkommande bedömningar av dessa utbetalningar.

Informera och förändra beteenden

Det finns behov av att på olika sätt sprida kunskap om hur viktigt det är att skattemedel används på avsett sätt och vilka konsekvenserna blir om det inte sker.

Tidigare genomförda attitydundersökningar från 2007 och 2010 visade att det bland vissa grupper fanns en tillåtande attityd till fusk med bidrag. Att det förekommer överutnyttjande och felaktiga utbetalningar inom välfärdssystem och andra närliggande skattefinansierade eller skattesubventionerade system minskar både förtroendet för själva systemen, och tilliten till de aktörer som har i uppdrag att administrera dem. Mot denna bakgrund behövs det en aktuell lägesbeskrivning över inställningen hos allmänheten och de anställda vid de berörda aktörerna till de lagar och regler som styr utbetalningarna. Det kunskapsunderlag som finns i dag behöver kompletteras med nya studier i syfte att identifiera vilka insatser som behöver vidtas för att bidra till att förändra beteenden som undergräver förtroendet för de aktuella systemen. Resultaten av befintliga studier och undersökningar, och de studier som

delegationen utför, kan vara ett underlag för olika typer av informationsmaterial inom området.

Delegationen ska därför

- genomföra kompletterande studier och undersökningar om orsakerna bakom felaktiga utbetalningar från de aktuella systemen och inställningen till överutnyttjande av dessa,
- genom olika kommunikationskanaler delta i och bidra till den offentliga debatten om överutnyttjande av och felaktiga utbetalningar från de aktuella systemen och de konsekvenser som detta får, och
- vid behov ta fram och sprida informationsmaterial som är myndighetsövergripande, särskilt på områden där det finns anledning att komplettera övriga aktörers informationsinsatser.

Genomförandet av uppdraget

Organisation

I delegationen bör ingå representanter från Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Polismyndigheten, Brottsförebyggande rådet, Migrationsverket, Försäkringskassan, Socialstyrelsen, Inspektionen för vård och omsorg, Inspektionen för socialförsäkringen, Pensionsmyndigheten, länsstyrelserna, Ekonomistyrningsverket, Skatteverket, Statskontoret, Kronofogdemyndigheten, Konkurrensverket, Centrala studiestödsnämnden, Arbetsförmedlingen, Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen och Arbetslöshetskassornas Samorganisation, samt representanter för kommunsektorn.

Till delegationen ska det knytas ett kansli. Kansliet ska bl.a. ansvara för det löpande arbetet och medverka till att relevanta aktörer engageras och deltar i arbetet.

Delegationen ska även tillsätta en referensgrupp, bestående av forskare och lämpliga företrädare för andra intressenter för att ta del av deras kunskaper. Därutöver får delegationen ta initiativ till fördjupningsstudier för att få ytterligare perspektiv på delegationens arbete.

Samråd och dialog

För att kunna vara ett samlande organ åt regeringen i det övergripande strategiska utvecklingsarbetet att motverka överutnyttjande och felaktiga utbetalningar av bidrag, stöd, ersättningar och lån inom välfärdssystemen och andra närliggande skattefinansierade eller skattesubventionerade system, och för att stärka pågående åtgärder och reformer, ska delegationen föra en dialog kring samordning av insatser med berörda myndigheter och ansvariga departement.

Delegationen ska komplettera andra pågående utredningar för att värna välfärden och säkerställa att bidrags-, låne- och ersättningssystemens regelverk tillämpas på ett korrekt sätt. Den ska identifiera behov av förändringar i syfte att motverka felaktiga utbetalningar, och därmed säkerställa att de offentliga medlen används till det som de är avsedda för. Delegationen ska därför samråda med utredningen som har i uppdrag att göra en översyn av välfärdsstatens förmåga att stå emot organiserad och systematisk ekonomisk brottslighet, utredningen som har i uppdrag att göra en översyn av insatser enligt LSS och assistansersättningen och utredningen som ska göra en översyn av bidragsbrottslagen. För att de befintliga aktörernas arbete mot felaktiga utbetalningar ska vara effektivt ska delegationen, vid behov och utifrån det arbete som redan i dag bedrivs, överväga och föreslå former för ett långsiktigt arbete som stärker den myndighetsövergripande samordningen.

I frågor som rör den långsiktiga utvecklingen av samverkan, informations- och erfarenhetsutbyte mellan olika stödformer och myndigheter ska delegationen inhämta synpunkter från och samråda med andra pågående utredningar med uppdrag att ta fram förslag som motverkar överutnyttjande av och felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen och andra närliggande skattefinansierade eller skattesubventionerade system.

Konsekvensbeskrivningar

Delegationen ska redovisa förslagens konsekvenser i enlighet med kommittéförordningen (1998:1474). Delegationen ska göra fördjupade beräkningar av och redovisa de samhällsekonomiska effekterna och konsekvenserna av delegationens bedömningar och

förslag. Om förslagen påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner, regioner, företag eller andra enskilda, ska en beräkning av dessa konsekvenser redovisas i betänkandet. Om förslagen innebär en inskränkning av den kommunala självstyrelsen, ska de inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till deras ändamål. Delegationen ska även redovisa vilka konsekvenser som förslagen har ur ett jämställdhetsperspektiv.

Om förslagen kan förväntas leda till kostnadsökningar eller intäktsminskningar för staten, kommuner eller regioner ska delegationen lämna förslag till hur dessa ska finansieras.

Redovisning av uppdraget

Delegationen ska inledningsvis ta fram förslag till en arbetsplan och redovisa de avgränsningar som kommer att ligga till grund för dess fortsatta arbete. Den inledande redovisningen ska inkludera tidpunkter för kontinuerliga avrapporteringar, dock minst en gång per år, av olika delar av uppdraget till regeringen. Arbetsplanen och avgränsningarna ska redovisas för regeringen (Finansdepartementet) senast den 31 januari 2017.

Delegationen ska i samband med den löpande avrapporteringen redovisa sin verksamhet och sina iakttagelser av problem och hinder inom området. Det kan t.ex. handla om att delegationen i sitt arbete identifierat regelverk som hindrar myndigheternas arbete att på ett effektivt sätt motverka överutnyttjande av och felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen.

En slutredovisning av uppdraget ska lämnas senast den 1 december 2019.

(Finansdepartementet)

Sammanställning av 41 ersättningssystem som ingått i omfattningsstudierna

Av de välfärdssystem som hanteras av de myndigheter och organisationer som är representerade i delegationen har följande 41 system bedömts vara relevanta för delegationens uppdrag, och därmed ingått i uppskattningarna av de felaktiga utbetalningarna.

Aktivitetsersättning
Arbetshjälpmedel m.m.
Arbetslöshetsersättning
Arbetsskadelivränta
Assistansersättning
Barnbidrag
Barnpension och efterlevandestöd till barn
Bilstöd till personer med funktionsnedsättning
Bostadsbidrag
Bostadstillägg till pensionärer och äldreförsörjningsstöd
Bostadstillägg till personer med Sjuk- eller aktivitetsersättning
Dagersättning till asylsökande
Efterlevandepension (vuxna)
Ekonomiskt bistånd
Ersättning för höga sjuklönekostnader
Ersättning inom det statliga personskadeskyddet
Ersättning till deltagare i arbetsmarknads-politiska program
Föräldrapenning

Graviditetspenning
Handikappersättning
Hemutrustningslån
Kostnadsersättning till elever i gymn. lärlingsutbildning
Lönebidrag
Lönegaranti
Nystartsjobb
Närståendepenning
Rehabiliteringsersättning
Sjukersättning
Sjukpenning respektive rehabiliteringspenning i särskilda fall
Sjukpenning
Sjukvård i internationella förhållanden
Statligt tandvårdsstöd
Studiebidrag, generellt
Studiebidrag, prioriterat
Studiehjälp
Studiemedel för studier i utlandet
Studiemedel Sverige
Tillfällig föräldrapenning
Underhållsstöd (netto)
Vårdbidrag
Ålderspension

Fördjupad analys av osäkerhetsintervallet

Fördjupad analys av osäkerhetsintervallet talar för att det är snävare

Bedömningen av de totala felaktiga utbetalningarna baseras på totalt 24 olika uppskattningar. Dessa uppskattningar avser såväl enskilda ersättningssystem som systemöverskridande uppgifter. Resultaten från de empiriska studierna omges av statistiska konfidensintervall och de studier som gjorts med bedömningar omges istället av så kallade osäkerhetsintervall. Intervallen anges genomgående med en nedre och en övre gräns. I två studier[194] byggde uppskattningarna på en totalundersökning varför någon statistisk osäkerhet inte föreligger varför konfidensintervall inte redovisas.

Konfidensintervall och osäkerhetsintervall har dock olika egenskaper. Konfidensintervall illustrerar den osäkerhet i uppskattningen som beror på slumpmässig variation som följer av att en studie baseras på ett slumpmässigt urval av ärenden. Osäkerhetsintervallen i studier där Expert Elicitation har använts är inte regelrätta intervall utan illustrerar istället spridningen i de deltagande experternas uppskattningar och innefattar 90 procent av denna spridning. I övriga bedömningar har alternativa antaganden tagits fram, vilka resulterat i en försiktig och en extensiv bedömning. Det är sedan dessa två värden som fått utgöra den nedre och den övre gränsen för osäkerhetsintervallet i dessa uppskattningar. Intervallens egenskaper har betydelse för hur de kan tolkas. Intervallet i bedömningen av de totala felaktiga utbetalningarna inkluderar olika typer av osäkerhet, varför intervallet ska tolkas med viss försiktighet. Det inbegriper till exempel osäkerhet på grund av experternas skilda

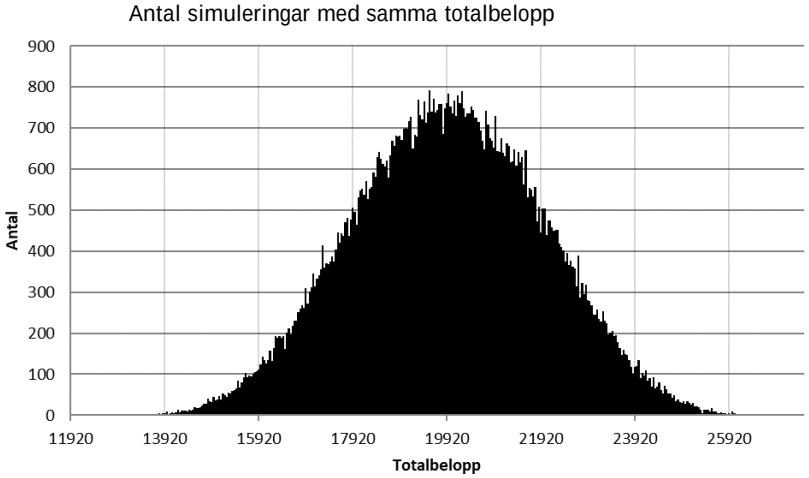
[194] Avser studien av barnbidrag och folkbokföring i Sverige.

uppfattningar och slumpmässig variation i de empiriska studierna, men inte osäkerhet som följer av till exempel brister i data eller metodologiska brister.

För att beräkna osäkerhetsintervallets nedre gräns på 11 miljarder kronor summerades samtliga av de 24 uppskattningarnas nedre gränser. På motsvarande sätt beräknades den övre gränsen på 27 miljarder kronor genom att värdena på de övre gränserna summerades. Gränsvärdena i intervallet bygger således på att summan av de faktiska felaktiga utbetalningarna för *alla* 24 uppskattningar skulle landa på den nedre respektive den övre gränsen. Att alla 24 uppskattningar skulle landa på eller ens i närheten av de dessa gränsvärden *samtidigt* är dock högst osannolikt. Istället kan den nedre och övre gränsen i intervallet för bedömningen av den totala omfattningen av felaktiga utbetalningar ses som en slags min- respektive maxvärde, givet de studier som ingått i summeringen. Det är mer realistiskt att den faktiska omfattningen av fel i de enskilda studierna ligger någonstans inom konfidens- och osäkerhetsintervallen, vissa närmare den nedre gränsen och vissa närmare den övre gränsen. För att illustrera detta har en simulering genomförts. Simuleringen har gjorts utifrån bredare konfidens- och osäkerhetsintervall för att med större säkerhet kunna täcka in den faktiska omfattningen av felaktiga utbetalningar i respektive studie.[195] Summerat ger dessa vidare intervall min- och maxvärden motsvarande ungefär 10 respektive 31 miljarder. Ett ”sant” värde för de felaktiga utbetalningarna har sedan slumpmässigt valts ut för alla 24 konfidens- och osäkerhetsintervall och därefter summerats till ett simulerat estimat på de totala felaktiga utbetalningarna. Detta förfarande har upprepats 100 000 gånger.

[195] För konfidensintervallen ±3 standardavvikelser, vilket motsvarar 99,7 konfidens. Osäkerhetsintervallen i studierna där Expert Elicitation har använts har ett intervall som täcker 100 procent, istället för 90 procent, av experternas uppskattning använts. I bedömningarna av ej studerade risker inom de empiriskt studerade ersättningssystemen tolkas intervallet från det försiktiga till det extensiva antagandet.

Figur Fördelning av totala felaktiga utbetalningar vid simulering



I figuren illustreras resultatet av simuleringen. De vertikala linjerna motsvarar standardavvikelser. Baserat på detta simulerade resultat ryms 95 procent av värdena inom intervallet 16–24 miljarder kronor. Simuleringen görs utifrån antaganden om mycket vida osäkerhetsintervall, vilket gör att medelvärdet för simuleringen hamnar högre än de 18 miljarder kronor som presenterats tidigare. De vida intervallen används för att med större säkerhet inrymma den faktiska omfattningen av felaktiga utbetalningar inom respektive uppskattning. Detta gör också att risken för underskattning minskar. Resultatet av simuleringen kan dock inte överföras direkt till uppskattningen av de totala felaktiga utbetalningarna.

Vad simuleringen visar är att givet att de underliggande antagandena[196] stämmer överens med verkliga förhållanden kommer värdet för den totala omfattningen av felaktiga utbetalningar mer sannolikt hamna närmare intervallets mitt, än kring intervallets gränsvärden. Därför ryms den faktiska omfattningen av felaktiga utbetalningar sannolikt inom ett snävare intervall än det tidigare redovisade osäkerhetsintervallet på 11–27 miljarder kronor.

[196] Det första antagandet är att de 24 uppskattningarna inte är beroende av varandra och det inte finns systematiska fel i undersökningarna. Det går inte att utesluta att det finns vissa systematiska fel, exempelvis att mörkertalsrisker systematiskt har underskattats eller överskattats. Det finns också vissa beroenden mellan undersökningarna av enskilda ersättningssystem och de systemöverskridande uppgifter som studerats. Dessa beroenden har dock analyserats och resultaten har kompenserats. Det andra antagandet gäller likformiga fördelningar. Några osäkerhetsintervall har punktskattningar som ligger förskjutna till vänster eller till höger i intervallet. Detta gäller främst några av de expertbedömda ersättningssystemen. Osäkerhetsintervallen för dessa system är med andra ord inte helt likformiga.

Statens offentliga utredningar 2019

Kronologisk förteckning

1. Santiagokonventionen mot organhandel. S.
2. Ingen regel utan undantag – en trygg sjukförsäkring med människan i centrum. S.
3. Effektivt, tydligt och träffsäkert – det statliga åtagandet för framtidens arbetsmarknad. A.
4. Framtidsval – karriärvägledning för individ och samhälle. U.
5. Tid för trygghet. A.
6. En långsiktig, samordnad och dialogbaserad styrning av högskolan. U.
7. Skogsbränderna sommaren 2018. Ju.
8. Kamerabevakning i kollektivtrafiken – ett enklare förfarande. Ju.
9. Privat initiativrätt – planintressentens medverkan vid detaljplaneläggning. N.
10. Stöd för validering eller kompetensåtgärder i samband med korttidsarbete. Fi.
11. Biojet för flyget. M.
12. Nya befogenheter på konsumentskyddsområdet. Fi.
13. Agenda 2030 och Sverige: Världens utmaning – världens möjlighet. Fi.
14. Ett säkert statligt ID-kort – med e-legitimation. Ju.
15. Komplementär och alternativ medicin och vård – säkerhet, kunskap, dialog. S.
16. Ny kärntekniklag – med förtydligat ansvar. M.
17. Bebyggelse- och transportplanering för hållbar stadsutveckling. N.
18. För flerspråkighet, kunskapsutveckling och inkludering. Modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmål. U.
19. Belastningsregisterkontroll i arbetslivet – behovet av utökat författningsstöd. A.
20. Stärkt kompetens i vård och omsorg. S.
21. Effektivt investeringsfrämjande för hela Sverige. UD.
22. Sveriges miljöövervakning – dess uppgift och organisation för en god miljöförvaltning. M.
23. Styrkraft i funktionshinderspolitiken. S.
24. Stärkt integritet i idrottens antidopningsarbete. Ku.
25. Genomförande av ändringar i utstationeringsdirektivet. A.
26. Organbevarande behandling för donation. S.
27. Rasistiska symboler. Praxisgenomgång och analys. Ju.
28. Komplementär och alternativ medicin och vård – ny lagstiftning. S.
29. God och nära vård. Vård i samverkan. S.
30. Moderna tillståndsprocesser för elnät. I.
31. F-skattesystemet – en översyn. Fi.
32. Straffrättsligt skydd för barn som bevittnar brott mellan närstående samt mot uppmaning och annan psykisk påverkan att begå självmord. Ju.
33. Ökad statlig närvaro i Härnösand. Fi.
34. Förbättrat skydd för totalförsvaret. Fö.
35. Demokrativillkor för bidrag till civilsamhället.
    + Demokrativillkor för bidrag till civilsamhället. Vägledning för handläggare. Ku.
36. Skattelättnad för arbetsresor. En avståndsbaserad och färdmedelsneutral skattereduktion för längre arbetsresor. Fi.
37. Kontroller vid högskoleprovet – ett lagförslag om åtgärder mot fusk. U.

38. Stora brottmål
– nya processrättsliga verktyg. Ju.
39. En moderniserad radio- och tv-lag
– genomförande av ändringar
i AV-direktivet. Ku.
40. Jämlikhet i möjligheter
och utfall i den svenska skolan. Fi.
41. Företagare i de sociala trygghets-
systemen. N.
42. Digifysiskt vårdval. Tillgänglig
primärvård baserad på behov
och kontinuitet. S.
43. Med tillit följer bättre resultat
– tillitsbaserad styrning och ledning
i staten. Fi.
44. Ett bättre premiepensionssystem. S.
45. Framtidens kemikaliekontroll.
Hantering av kombinationseffekter
och gruppvis bedömning av ämnen. M.
Future chemical risk management.
Accounting for combination effects
and assessing chemicals in groups. M.
46. En ny riksbankslag.
Volym 1, 2 och 3. Fi.
47. Jobbpolarisering på svensk
arbetsmarknad. Fi.
48. Kan utbildning för vuxna påverka
jobbchanser och inkomster? Fi.
49. En ny terroristbrottslag. Ju.
50. Fusk vid antagning till
högskoleutbildning
– vad händer sen? U.
51. Näringslivets roll inom totalförsvaret.
Fö.
52. Sverige och bankunionen. Fi.
53. Grundpension. S.
54. Inequality and economic
performance. Fi.
55. Utvecklingen av intergenerationell
rörlighet i Sverige. Fi.
56. Idéburen välfärd. Fi.
+ Idéburet offentligt partnerskap.
Vägledning.
57. Inkomstfördelningen 2035 vid olika
scenarier. Fi.
58. Härifrån till evigheten.
En långsiktig arkivpolitik för
förvaltning och kulturarv. Ku.
59. Samlade åtgärder för korrekta
utbetalningar från välfärdssystemen.
Fi.

Statens offentliga utredningar 2019

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

Effektivt, tydligt och träffsäkert – det statliga åtagandet för framtidens arbetsmarknad. [3]

Tid för trygghet. [5]

Belastningsregisterkontroll i arbetslivet – behovet av utökat författningsstöd. [19]

Genomförande av ändringar i utstationeringsdirektivet. [25]

Finansdepartementet

Stöd för validering eller kompetensåtgärder i samband med korttidsarbete. [10]

Nya befogenheter på konsumentskyddsområdet. [12]

Agenda 2030 och Sverige: Världens utmaning – världens möjlighet. [13]

F-skattesystemet – en översyn. [31]

Ökad statlig närvaro i Härnösand. [33]

Skattelättnad för arbetsresor. En avståndsbaserad och färdmedelsneutral skattereduktion för längre arbetsresor. [36]

Jämlikhet i möjligheter och utfall i den svenska skolan. [40]

Med tillit följer bättre resultat – tillitsbaserad styrning och ledning i staten. [43]

En ny riksbankslag. Volym 1, 2 och 3.[46]

Jobbpolarisering på svensk arbetsmarknad. [47]

Kan utbildning för vuxna påverka jobbchanser och inkomster? [48]

Sverige och bankunionen. [52]

Inequality and economic performance. [54]

Utvecklingen av intergenerationell rörlighet i Sverige. [55]

Idéburen välfärd. + Idéburet offentligt partnerskap. Vägledning. [56]

Inkomstfördelningen 2035 vid olika scenarier. [57]

Samlade åtgärder för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen. [59]

Försvarsdepartementet

Förbättrat skydd för totalförsvaret. [34]

Näringslivets roll inom totalförsvaret. [51]

Infrastrukturdepartementet

Moderna tillståndsprocesser för elnät. [30]

Justitiedepartementet

Skogsbränderna sommaren 2018. [7]

Kamerabevakning i kollektivtrafiken – ett enklare förfarande. [8]

Ett säkert statligt ID-kort – med e-legitimation. [14]

Rasistiska symboler. Praxisgenomgång och analys. [27]

Straffrättsligt skydd för barn som bevittnar brott mellan närstående samt mot uppmaning och annan psykisk påverkan att begå självmord. [32]

Stora brottmål – nya processrättsliga verktyg. [38]

En ny terroristbrottslag. [49]

Kulturdepartementet

Stärkt integritet i idrottens antidopningsarbete. [24]

Demokrativillkor för bidrag till civilsamhället. + Demokrativillkor för bidrag till civilsamhället. Vägledning för handläggare. [35]

En moderniserad radio- och tv-lag – genomförande av ändringar i AV-direktivet. [39]

Härifrån till evigheten.
En långsiktig arkivpolitik för förvaltning och kulturarv. [58]

Miljö- och energidepartementet

Biojet för flyget. [11]

Ny kärntekniklag
– med förtydligat ansvar. [16]

Sveriges miljöövervakning
– dess uppgift och organisation för en god miljöförvaltning. [22]

Framtidens kemikaliekontroll.
Hantering av kombinationseffekter och gruppvis bedömning av ämnen. [45]

Future chemical risk management.
Accounting for combination effects and assessing chemicals in groups. [45]

Näringsdepartementet

Privat initiativrätt – planintressentens medverkan vid detaljplaneläggning. [9]

Bebyggelse- och transportplanering för hållbar stadsutveckling. [17]

Företagare i de sociala trygghetssystemen. [41]

Socialdepartementet

Santiagokonventionen mot organhandel. [1]

Ingen regel utan undantag – en trygg sjukförsäkring med människan i centrum. [2]

Komplementär och alternativ medicin och vård – säkerhet, kunskap, dialog. [15]

Stärkt kompetens i vård och omsorg. [20]

Styrkraft i funktionshinderspolitiken. [23]

Organbevarande behandling för donation. [26]

Komplementär och alternativ medicin och vård – ny lagstiftning. [28]

God och nära vård. Vård i samverkan. [29]

Digifysiskt vårdval. Tillgänglig primärvård baserad på behov och kontinuitet. [42]

Ett bättre premiepensionssystem. [44]

Grundpension. [53]

Utbildningsdepartementet

Framtidsval – karriärvägledning för individ och samhälle. [4]

En långsiktig, samordnad och dialogbaserad styrning av högskolan. [6]

För flerspråkighet, kunskapsutveckling och inkludering. Modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmål. [18]

Kontroller vid högskoleprovet – ett lagförslag om åtgärder mot fusk. [37]

Fusk vid antagning till högskoleutbildning – vad händer sen? [50]

Utrikesdepartementet

Effektivt investeringsfrämjande för hela Sverige. [21]

Beslutsärende: Remiss - Mål och riktlinjer för privata utförare

11

20ON39

Gävle KOMMUN

Tjänsteskrivelse

Handläggare
Katarina Stistrup
Tfn 026-17 82 82
katarina.stistrup@gavle.se

Omvårdnadsnämnden

Remissvar - Mål och riktlinjer för privata utförare

Förslag till beslut

Att anta yttrandet som sitt eget.

Bakgrund

Fullmäktige antar en gång per mandatperiod ett program för uppföljning av privata utförare. Programmet beskriver när en kommunal angelägenhet kan överlämnas till en privat utförare. Vidare så tydliggörs kommunstyrelsen och nämndernas ansvar.

Utredning/Yttrande

I förordet i programmet beskrivs att kommunen fortfarande är huvudman även om en uppgift har överlämnats till privat utförare. Välfärd Gävle anser att man skulle kunna utveckla denna skrivning. Även om grundprincipen är att kommunen har ett ansvar som huvudman för verksamhet som överlämnats till privata utförare så finns det vissa undantag. Till exempel så är fristående förskolor och skolor egna huvudmän. Ytterligare ett exempel är vid köp av enstaka platser t.ex. inom vård och omsorgsboende eller HVB-hem. I dessa fall är kommunen endast huvudman för den köpta tjänsten och inte för hela verksamheten.
I övrigt har Välfärd Gävle inga andra synpunkter på föreslaget mer än att det är tydligt och bra.

Magnus Höijer
Sektorchef
Välfärd Gävle

Gävle KOMMUN

Remissmissiv

Ärende Dnr 19KS424
2020-01-29

Filip Henriksen
filip.henriksen@gavle.se

OMVÅRDNAD GÄVLE
Gävle Kommun
Ank. 2020 -02- 11
Dnr .....

Till	Kultur- och fritidsnämnden Arbetsmarknads- och funktionsrättsnämnden Omvårdnadsnämnden Socialnämnden Utbildningsnämnden Valnämnden Överförmyndarnämnden Jävsnämnd Samhällsbyggnadsnämnden Övriga gemensamma nämnder
Ärende	Program för privata utförare
Vårt dnr	19KS424
	Begäran om yttrande i rubricerat ärende.
Handlingar	- Remissmissiv - Utkast till program för privata utförare
Svarsdatum	2020-03-31

Upplysningar

Kommunstyrelsen, via näringslivsutskottet, ser över Gävle kommuns program för privata utförare. En privat utförare är en juridisk person eller enskild individ som har hand om skötseln av en kommunal angelägenhet. Kommunala hel- eller delägda bolag omfattas inte av begreppet.

Syftet med programmet är att ange hur fullmäktiges mål och riktlinjer ska följas upp och hur allmänhetens insyn ska tillgodoses. Kommunen är enligt lag skyldig att genom avtalet med den privata utföraren tillförsäkra sig information som gör det möjligt att ge allmänheten insyn i den verksamhet som lämnas över. Utöver detta ska kommunen, när avtal har slutits med den privata utföraren, kontrollera och följa upp verksamheten. Inom sitt verksamhetsområde ska nämnderna, för kommunens räkning, se till verksamheten bedrivs i enlighet lag eller annan författning samt de mål och riktlinjer som fullmäktige bestämt. Nämnderna ska också se till att den interna kontrollen är tillräcklig och att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredställande sätt. Detsamma gäller när skötseln av en kommunal angelägenhet, med stöd av 10 kap. 1 § kommunallagen lämnats över till någon annan (privata utförare) (Jfr. 6 kap. 6 § kommunallagen).

Efter beslut ska protokollsutdrag jämte handlingar skickas till kommunstyrelsen via e-post: kommunstyrelsen@gavle.se.

Vid frågor – kontakta undertecknad

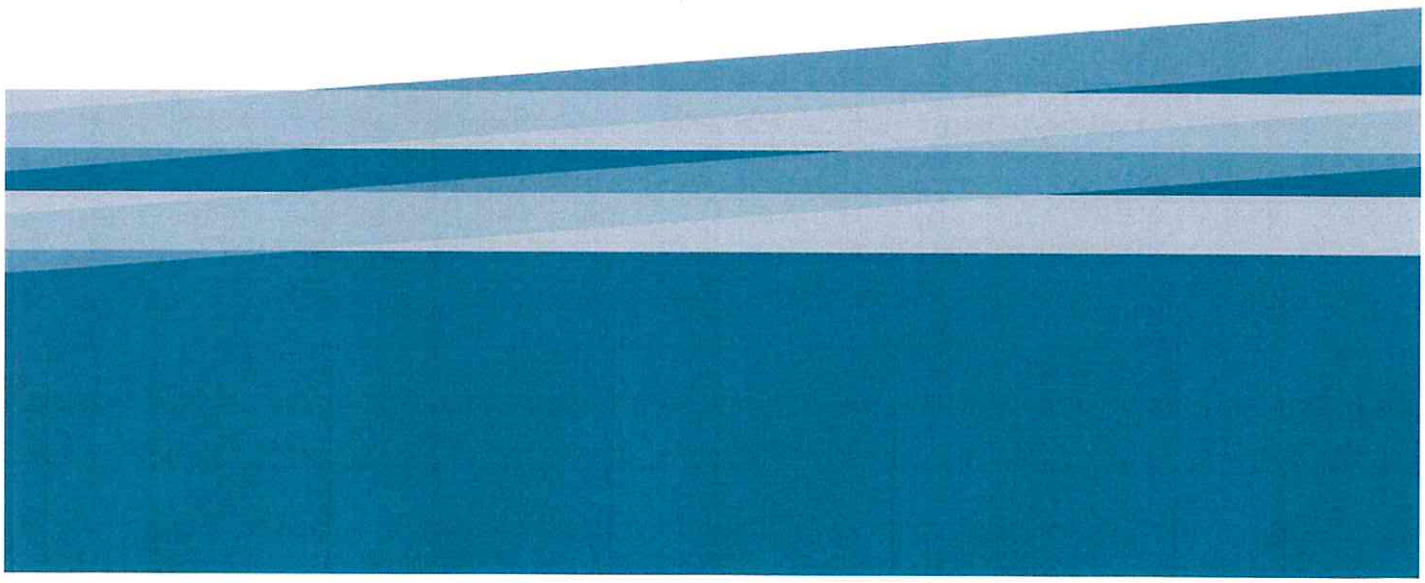
Filip Henriksen
Jurist
Styrning och stöd

Gävle KOMMUN

Mål och riktlinjer för privata utförare

Fullmäktiges program för mandatperioden 2018-2022

Utkast
Remissversion



Titel (Kolofon titel)
Undertitel (Kolofon titel+Regular)

Författare (Kolofon)

Citera gärna ur skriften men ange källa

© Författaren och Gävle kommun [årtal XXXX]
Grafisk form Pangea design

ISBN anges här i förekommande fall
www.gavle.se

Förord

Fullmäktige ska för varje mandatperiod anta ett program med mål och riktlinjer för sådana kommunala angelägenheter som utförs av en privat utförare. Syftet med programmet är att ange *hur* fullmäktiges antagna mål och riktlinjer ska *följas upp* och *hur* allmänhetens *insyn* ska tillgodoses när en kommunal angelägenhet utförs av en privat utförare. Dessa grundförhållanden vilar på att kommunen är ansvarig för verksamhet som genom avtal överlämnats till en privat utförare. Kommunen är fortfarande huvudman och ansvaret åligger kommunen oaktat om verksamheten bedrivs i en nämnds egen förvaltning eller av en privat utförare. Omfattningen av och inriktningen på hur fullmäktiges mål och riktlinjer ska följas upp varierar och beror på verksamhetens art och hur angelägen den är ur ett allmänt intresse. Om kommunens invånare är väldigt beroende av en verksamhet som bedrivs av en privat utförare ställs större krav på uppföljning, kontroll och insyn. Det rör sig framförallt om verksamheter som på ett tydligt sätt riktar sig till medborgarna. I vissa fall handlar det om att hela verksamheter överlämnas till en privat utförare – exempelvis särskilda boenden för äldre eller att delar av en verksamhet med stor betydelse för medborgaren överförs till en privat utförare, exempelvis måltidsverksamhet, städning i skolan och telefonitjänster. En central del när det gäller programmets tillämpning är kravställning i upphandling, avtalsuppföljning och nämndernas interna kontroll.

Överlämnandet av en kommunal angelägenhet till en privat utförare sker genom avtal, efter en offentlig upphandling enligt lagen om offentlig upphandling (LOU), lagen om upphandling inom försörjningssektorerna (LUF) eller lagen om valfrihetssystem (LOV).

1. Vad är en privat utförare?

Definitionen av en privat utförare finns i kommunallagen (nedan KL). Enligt 10 kap. 7 § KL är en privat utförare en *juridisk person* eller en *enskild individ* som har hand om skötseln av en kommunal angelägenhet. Kommunala företag omfattas dock inte av definitionen.

Exempel på juridiska personer:

- Aktiebolag
- Handelsbolag
- kommanditbolag
- Stiftelser
- Ekonomiska föreningar

1.1 När får man använda privata utförare?

Kommunen får låta en privat utförare sköta en kommunal angelägenhet, om det inte i lag anges att angelägenheten ska bedrivas av en kommunal nämnd. Det finns med andra ord en presumtion om att en kommun får lämna över

skötseln av en kommunal angelägenhet till en privat utförare, om det inte av annan lag framgår att angelägenheten ska bedrivas av en kommunal nämnd. Det är kommunfullmäktige som beslutar om en kommunal angelägenhet överhuvudtaget ska lämnas över till en privat utförare. Om skötseln av angelägenheten innefattar myndighetsutövning får den bara lämnas över om det finns stöd i lag för det.

Exempel på angelägenheter som kan lämnas över till en privat utförare

- Hälso- och sjukvård: 15 kap. 1 § hälso- och sjukvårdslagen (2017:30)
- Socialtjänst: 2 kap. 5 § socialtjänstlagen (2001:453)
- LSS: 17 § lag (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade

2. Kommunstyrelsens och nämndernas ansvar

När en kommunal angelägenhet har lämnats över till en privat utförare *ska* kommunen kontrollera och följa upp verksamheten (Jfr 10 kap. 8 §). Det räcker inte att kommunen tillförsäkrar sig möjligheten att kunna följa upp den angelägenhet som lämnats över till den privata utföraren, utan uppföljningen är tvingande. Varje nämnd ska inom sitt verksamhetsområde se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt att de följer de bestämmelser som finns i lag eller annan författning. Varje nämnd ska också se till att den interna kontrollen är tillräcklig och bedrivs på ett tillfredställande sätt. Samma sak gäller när skötseln av en kommunal angelägenhet har lämnats över till en privat utförare (Jfr 6 kap. 6 § 3 st. KL).

2.1. Mål och riktlinjer för privata utförare

Det finns i huvudsak tre uppföljningsområden som styr både kommunala och privata utförare. Varje nämnd ska därför i tillräcklig omfattning kontrollera att en privat utförare;

(1) **följer de lagar, förordning och andra föreskrifter som gäller för verksamheten (*legaluppföljning*);**
Kommentar: Denna parameter i uppföljningen handlar om att nämnden på ett lämpligt sätt hittar aktiviteter vars resultat ska visa hur den privata utföraren följer lagar, förordningar och andra föreskrifter.

(2) **följer de av fullmäktige antagna mål och riktlinjer som fastställs i kommunens budget och andra kommunövergripande mål- och styrdokument samt sådana mål och riktlinjer som nämnden fastställt i internbudget och andra av nämnden antagna styrdokument (måluppföljning)**
Kommentar: Denna parameter i uppföljningen syftar till att kontrollera att en privat utförare, i den mån det är lämpligt, följer fullmäktiges mål, riktlinjer och andra styrdokument. Det är upp till varje nämnd att bedöma vilka mål och

riktlinjer som går att använda sig av vid uppföljningen av en privat utförare. Varje nämnd kan också i sin internbudget, verksamhetsplan och andra styrdokument ha utformat sådana mål och riktlinjer som också bör följas upp hos en privat utförare. Inom ramen för måluppföljningen är det rimligt att nämnden, beroende på verksamhetens art, genomför oanmälda besök samt brukar- och individuppföljning. Ett annat exempel är att nämnden i sin internkontrollplan upprättar en beredskapsplan för oplanerad avveckling avseende privata utförare.

(3) **följer ingånget avtal och särskilt sådana klausuler i avtalet som reglerar kommunens rätt till information och allmänhetens rätt till insyn (*avtalsuppföljning*)**
Kommentar: Redan i upphandlingsprocessen ska den upphandlande myndigheten (nämnden) beakta kommunallagens krav att vid avtal med en privat utförare tillförsäkra sig information som gör det möjlighet att ge allmänheten insyn i den verksamhet som lämnats över. Det är därför nödvändigt att det redan av upphandlingsunderlaget framgår vilken information som kommunen kommer kräva av den privata utföraren. Detta ska också framgå av det avtal som efter ett upphandlingsförfarande sluts med den privata utföraren.

Det är varje nämnd som ansvarar för att säkerställa att all verksamhet bedrivs i enlighet med gällande rätt samt antagna mål och riktlinjer. Sådana mål och riktlinjer ska framgå av upphandlingsunderlaget samt i lämplig omfattning ingå i de avtal som sluts med den privata utföraren. Varje nämnd ansvarar med andra ord för att formerna för uppföljningen regleras i de avtal som tecknas med varje utförare. Upphandlingsunderlaget och avtalet ska innehålla krav på att utföraren aktivt medverkar vid uppföljning av verksamheten. Det kan exempelvis handla om att bereda kommunen tillgång till den privata utövarens lokaler för oanmälda besök och inspektion eller att den privata utföraren/kommunen genomför brukarundersökningar och individuppföljning.

I avtalen med en privat utförare ska det alltid regleras vilken information som ska lämnas till kommunen. Den exakta informationen som ska lämnas beror på den överlämnade verksamhetens art, hur mycket skattemedel som tillkommer den privata utföraren och hur många som är beroende av den verksamhet som överlämnas. Det måste alltid göras en lämplig avvägning mellan kommunens och allmänhetens intresse till information å ena sidan och den privata utförarens skydd för affärsmässiga förhållanden å andra sidan.

Exempel på information som kan bli aktuellt att tillförsäkra sig uppgifter om är

- Personalen och dess kompetens
- Utbildningsnivå och kapacitet
- Information om antalet anställda omräknat till heltid
- Personalkontinuitet
- Brukarundersökningar och synpunktshantering
- Utförarens organisation
- Eventuella underleverantörer

- Viss ekonomisk räkenskapsinformation
- Meddelarfrihet för de som är anställda hos den privata utföraren

I ett upphandlingsförfarande ska sådan information som efterfrågas beaktas redan vid upprättande av förfrågningsunderlaget. Nämnden måste därför, inför en upphandling, noga överväga vilken information man anser sig behöva få från den privata utföraren.

Syftet med att tillförsäkra sig information från den privata utföraren är framförallt att kommunen ska kunna kontrollera att verksamheten bedrivs i enlighet med förfrågningsunderlag, anbud och ingångna avtal.

Riktlinjer för nämndernas uppföljning

Det är nämndernas ansvar, att inom ramen för sin internkontroll, följa upp sådan verksamhet som bedrivs av en privat utförare. Detta ska göras inom ramen för nämndernas årliga verksamhetsplanering och särskilt i arbetet med riskanalysen. Riskanalysen ska omfatta punkterna under avsnitt 2.1 (legal-, mål- och avtalsuppföljning). I riskanalysen skall framgå hur verksamheten säkerställer tillräcklig insyn, uppföljning och kontroll av privata utförare. Om nödvändigt identifieras risker som skall omfattas av internkontrollplan.

Kommunstyrelsen följer upp nämndernas arbete och deras uppföljning av privata utförare på två sätt. Det sker dels i samband med kommunens årsredovisning samt genom årlig uppföljning av nämndernas internkontrollplaner.

Beslutsärende: Remiss - Förslag till ny Fastighetsstrategi för Gävle växer samt uppdaterad Hyresmodell och lokalpolicy

12

20ON30

Gävle KOMMUN

Tjänsteskrivelse

Handläggare
Anna Åkerbris
Tfn 026-17 80 00
anna.akerbris@gavle.se

Omvårdnadsnämnden
Socialnämnden
Arbetsmarknads- och funktionsrättsnämnden

Remissvar – Förslag till ny Fastighetsstrategi för Gävle växer samt uppdaterad Hyresmodell och lokalpolicy

Förslag till beslut

Att anta yttrandet som sitt eget.

Sammanfattning

Omvårdnadsnämnden har anmodats yttra sig i förslag till ny Fastighetsstrategi för Gävle växer samt uppdaterad Hyresmodell och lokalpolicy.
Välfärd Gävle har utarbetat ett förslag till remissvar och sammanfattningsvis anser Välfärd Gävle att remissmissivet har för kort svarstid för att nämndernas verksamheter ska hinna utarbeta ett konkret genomarbetat yttrande. För att uppnå önskad effekt bör förslaget omarbetas tillsammans med representanter från inblandade verksamheter för att få tydliga och hållbara processer.

Bakgrund

Kommunstyrelsen beslutade 2019-03-19, dnr 19KS108, att till kommundirektören delegera rätten att fatta beslut om samtliga nämnders enskilda inhyrningar av verksamhetslokaler på kort sikt.
Kommundirektören uppdrogs även att genomföra en utredning av kommunens samlade lokalresursbehov på lång sikt med återredovisning till kommunstyrelsen för ställningstagande i sak.
En projektbeskrivning togs fram under 2019 och ett projektarbete startades upp. Detta har resulterat i förslag till ny Fastighetsstrategi för Gävle växer samt en uppdaterad Hyresmodell och lokalpolicy som underlag för en återrapportering till kommunstyrelsen.
Dessa handlingar har nu skickats ut på remiss till samtliga nämnder samt bolagen Gavlefastigheter och Gavlegårdarna för yttrande.

Yttrande

Nedan följer Välfärd Gävles synpunkter på förlaget.

Välfärd Gävle vill påpeka att remissmissivet har för kort svarstid för att nämndernas verksamheter och bolag ska hinna lämna ett konkret genomarbetat yttrande. I det aktuella projektarbetet under 2019 borde representanter från nämndernas verksamheter och bolag bjudits in att delta. För att delge de idag fungerande processerna och belysa de delar som behöver förbättras eller saknas.
Verksamheternas delaktighet är ytterst viktig för att få tydliga, kostnadseffektiva och hållbara processer.

”Lokalkostnader som är en tung kostnadspost i den kommunala ekonomin”
(sidan 2 i fastighetsstrategin)

- Hur ska detta arbete fungera i framtiden, med tanke på att det reella incitamentet för att hålla nere lokalkostnaderna för sektorerna/nämnderna har upphört i och med att kompensation ges med ökat kommunbidrag för ökade lokal- /kapitalkostnader? Hur ska/kan ökade lokalkostnader motverkas? Utan tydliga processer kring detta är risken stor att det kan få motsatt effekt och att kostnaderna ökar istället.

”Kommunstyrelsen beslutade 2019-03-19 (Dnr 19KS108)
• att till kommundirektören delegera rätten att fatta beslut om samtliga nämnders enskilda inhyrningar av verksamhetslokaler på kort sikt”
(sidan 1 i promemorian till remissmissivet)
”Kommunstyrelsen har fått en stärkt ställning i förhållande till andra nämnder såvitt gäller rätten att fatta beslut om nämnders verksamhet. Kommunfullmäktige har gett kommunstyrelsen rätt att fatta beslut om samtliga nämnders lokalresurser både på lång och kort sikt.”
(sidan 3 i fastighetsstrategin)

- Gäller beslutet på lång eller kort sikt? Och vad betyder i så fall kort sikt för kommundirektören? Kommer beslutanderätten att flyttas tillbaka till kommunstyrelsen i närtid?

”Med en uppdaterad fastighetsstrategi för tillväxt skapas förutsättningar för kommunstyrelsen att besluta om strategiska lokalförsörjningsfrågor.
Förutsättningarna skall skapas genom

- ***En strategisk och aktiv styrning och uppföljning mot uppsatta mål och indikationer***
- ***En tydlig planerings- och beslutsprocess med uttalande beslutsforum***
- ***Tydliga och balanserade partsförhållanden***
- ***Tydliga, aktuella och väl kommunicerade styrdokument.”***

(sidan 2 i fastighetsstrategin)

- Vilken typ av delaktighet från verksamheterna/bolagen tänker sig kommunstyrelsen i dessa beslutsforum? Vem/vilken funktion företräder verksamheten?
- Hur ska besluts- och prioriteringsforum fungera praktiskt?
  Hur görs prioriteringar idag kring vad som bäst behövs på koncernnivå?
  Det finns idag inga kända uppbyggda beslutsprocesser/beslutsforum/ingen fastighetsprocess/ingen investeringsprocess för lokalförsörjningsfrågorna?
- Vad syftas på med balanserande partsförhållanden? Enligt detta förslag blir det svårt att se de balanserade partsförhållandena, när verkställigheten är flyttad till kommunstyrelsen.

” Figuren ovan visar hur förutsättningarna för en strategisk och aktiv styrning skall skapas där funktioner med tydliga ansvar och roller skall samspela inom kommunkoncernen för att säkerställa en effektiv boende- och lokalförsörjning för kommunens verksamheter.”

(sidan 3 i fastighetsstrategin)

- Nuläge: Uppföljning sker endast genom ”utblicksmöten”. Det finns inga utvecklade forum för samverkan. Inga planeringsfrågor tas upp, ingen proaktivitet från utförare/fastighetsägare. Välfärd Gävle får ingen återkoppling på beställningar eller själva utförandet. Otydliga roller, ansvar och styrning (inom kommunen och bolagen).
- Det blir problematiskt att det i dagsläget inte finns en tydlig och känd investeringsprocess för byggnadsinvesteringar, samt att beslutsunderlagen varierar i kvalitet. Detta medför stor risk för att dåligt underbyggda beslut tas.
- En kontinuerlig dialog och samverkan mellan styrning, beställare och utförare måste upprättas.
- Kommundirektör bör ha en beredande grupp för lokalfrågor.
  Kommunstyrelsen bör ha ordföranderollen med representanter från varje bolag och sektor.

T.ex. Välfärd Gävle lyfter ett nytt ärende internt i dess interna Fastighetsråd. Representant från Välfärd Gävles Fastighetsråd tar frågan vidare upp i kommundirektörens beredande grupp för prioritering, vägledning och inriktningsbeslut ur ett kommunkoncernperspektiv som underlag till kommundirektören för beslut.
Vilka typer av frågor ska lyftas upp till kommundirektörens beredningsgrupp?

"Kommunstyrelsen fattar beslut om samtliga program. Respektive nämnd och styrelse ansvarar för framtagande av funktionsprogrammen.

- ***Utbildningsnämnd - förskole- och skollokaler för de olika skolformerna***
- ***Omvårdnadsnämnd - vård- och omsorgsboenden samt gruppboenden och gruppbostäder***
- ***Arbetsmarknads- och funktionsrättsnämnd – verksamhetslokaler samt skollokaler för vuxenundervisningen***
- ***Kultur- och fritidsnämnd – funktionsprogram avseende lokaler för kulturskolev verksamhet, kultur- och fritidsanläggningar***
- ***Kommunstyrelsen - funktionsprogram avseende administrativa lokaler "***
  (sidan 5 i fastighetsstrategin)

- Socialnämnden saknas i uppräkning ovan – de har 650 lägenheter.
- Omvårdnadsnämnden har endast ansvar för vård- och omsorgsboenden.
- Arbetsmarknads- och funktionsrättsnämnden har ansvar för grupp- och servicebostäder/boenden.
- Det reella budgetansvaret för lokaler/boenden finns inte längre kvar på nämnderna. Hur är tanken att programmen ska revideras och när?

"Förutsättningar och möjlighet finns dock att samla lokalförsörjningsansvaret för särskilda boendeformer hos ABG. En samlad lokalförsörjning hos ABG innebär att den samlade kompetensen om särskilda boendeformer, verksamhetsmässigt och fastighets- och förvaltningsmässigt samordnas."

(sidan 6 i fastighetsstrategin)

- Välfärd Gävle behöver få förvaltningsstatusrapporter från utförararen för att kartlägga nuläge - vilken status har fastigheterna som nyttjas idag? Idag saknas strukturerad återkoppling angående fastighetsstatus, vilket gör det svårt för Välfärd Gävle att bedöma det framtida behovet. I en statusrapport behöver även driftkostnader i förhållanden till status på fastigheterna framgå.

- Ska hyresvärdsansvaret för till exempel träningslägenheter, övergångslägenheter och akutlägenheter övergå till Gavlegårdarna? Välfärd Gävle är idag hyresvärd för alla särskilda boenden.

- Innebär fastighetsstrategin att Gavlegårdarna också ska sköta hyresförhandling för särskilda boenden, som Välfärd Gävle idag sköter själva?

Välfärd Gävle anser att fastighetsstrategin har otydliga inslag och önskar därför förtydligande kring nedan;

(sidan 6 i fastighetsstrategin)

– Det förändrade lokalansvaret.
– Vilken påverkan har det förändrade lokalansvaret på den interna hyresmodellen?

Bilaga – Hyresmodell

– Hyresmodellen behöver ses över och förtydligas. Kommunstyrelsen bör särskilt se över styreffekten av hyresmodellen och att interna hyrestider framgår i den nya versionen. Samt hur långa hyrestider som ska tillåtas. I dagsläget skrivs onormalt långa hyresavtal.
– Välfärd Gävle behöver få tydligare underlag till alla hyreshöjningar som görs. Varför höjningarna görs och vad de baseras på.

Avslutningsvis

Välfärd Gävle deltar gärna i framtagandet av en tydlig process för att få en bättre fungerande samverkan som gynnar hela kommunkoncernen långsiktigt, ur ett ekonomiskt och lokalresursperspektiv.

Magnus Höijer
Sektorchef
Välfärd Gävle

Kommunstyrelsen har begärt yttrande från Välfärd Gävles tre nämnder. Besluten om remissvar är fattade vid berörda nämnders sammanträden 24, 25 och 26 mars 2020.

Utredare Anna Åkerbris, Utveckling och stöd, har varit ansvarig handläggare i ärendet.
I den slutliga handläggningen har också följande personer deltagit:

ekonomichef Anders Paulsen, lokalsamordnare Roger Karlsson, lokalförsörjningsstrateg Björn Saari och verksamhetschef Catrin Tranberg.

Remissmissiv

19KS374-13
2020-02-06

Ulrica Blomgren
Telefon 026-17 82 28
Ulrica.Blomgren@gavle.se

Till Samtliga nämnder i Gävle kommun
AB Gavlegårdarna
AB Gavlefastigheter

Ärende Förslag till ny Fastighetsstrategi för Gävle växer samt uppdaterad Hyresmodell och lokalpolicy

Vårt dnr 19KS374

Begäran om yttrande i rubricerat ärende.

Handlingar
- Remissmissiv
- Promemoria till remissmissiv
- Fastighetsstrategi för Gävle växer
- Bilaga 1, nyckeltal och indikatorer
- Hyresmodell och lokalpolicy

Svarsdatum 2020-03-31

Allmänna upplysningar

Kommunstyrelsen önskar yttrande *dels* gällande förslag till ny Fastighetsstrategi för Gävle växer inklusive bilaga 1, utkast och förslag till nyckeltal och indikatorer för redovisning och uppföljning, *dels* gällande uppdaterad Hyresmodell och lokalpolicy för kommunala verksamhetslokaler.

Remissvarets innehåll

Protokollsutdrag samt bilaga med beskrivning och motivering på förtydliganden, kompletteringar och förändringar i respektive handling.

I bifogad PM finns ytterligare beskrivning av ärendet.

Göran Arnell
Kommundirektör

Ulrica Blomgren
Fastighetsstrateg

Fastighetsstrategi för Gävle växer – remisshandling (Dnr 19KS374)

Bakgrund
Kommunfullmäktige beslutade 2006-11-27 § 190, med utredningen ” Fastighetsstrategi för tillväxt ” (05KS430-7) som underlag, om en förändrad struktur och organisation för ägande och förvaltning av kommunens samlade bestånd av verksamhetslokaler. Beslutet låg till grund för ett flertal fastighetsförsäljningar mellan Gävle kommun, AB Gavlegårdarna och Brynäs Byggnads AB som senare fick namnet Gavlefastigheter. Beslutet ligger till grund för den ägarstruktur kommunkoncernens verksamhetslokaler har idag. Gavlegårdarna äger kommunkoncernens samtliga särskilda boendeformer. Gavlefastigheter äger i princip resterande bestånd av koncernägda verksamhetslokaler som förskolor, skolor, administrativa lokaler samt kultur- och fritidsanläggningar. I kommunens ägo finns ett mindre antal fastigheter kvar bland annat på grund av momsskäl (fritids-anläggningar), att de utgör strategiska markinnehav eller är byggnader på allmän platsmark som smyckar staden.

Motiven till förändringarna som föreslogs i ”Fastighetsstrategi för tillväxt” var att

- kommunkoncernens fastighetsbestånd renodlas, aktiveras och utvecklas
- kommunkoncernens ägar-, förvaltar- och brukarroller förtydligas
- kommunkoncernens kompetens gällande fastighetsägande och fastighetsförvaltning breddas och fördjupas

För att förbättra förutsättningarna för att klara kommunens behov av vård och omsorgs- samt gruppboenden beslutade kommunfullmäktige den 17 december 2012 om ”Fastighetsstrategi för tillväxt med inriktning mot omvårdnad Gävles vård-, omsorgs- och gruppboenden” (12KS225). Beslutet innebar bl a att kommunstyrelsen fick i uppdrag att besluta om val av upphandlingsform i varje enskilt fall då det blir aktuellt att bygga ett nytt eller bygga om ett vård och omsorgs – eller gruppboende.

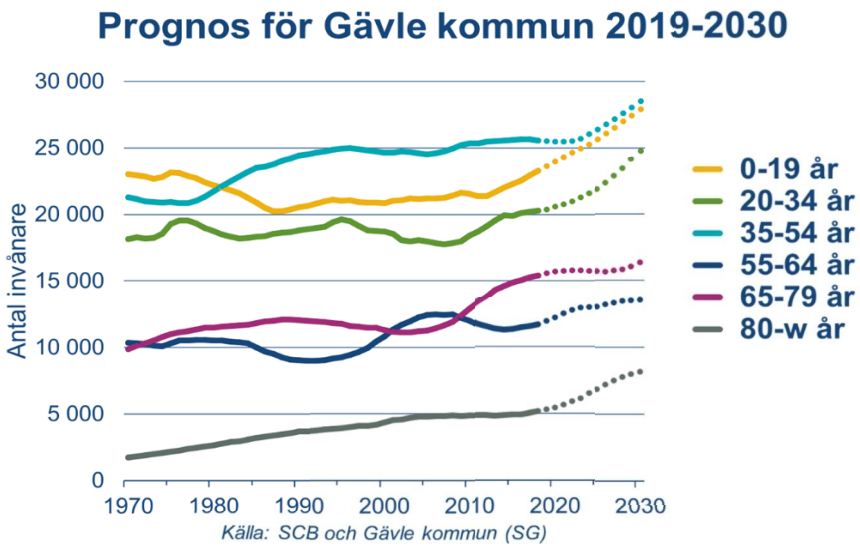
Dessa två beslut i kommunfullmäktige ligger till grund för hur ägar-, förvaltnings- och lokalförsörjningsfrågor är organiserade inom kommunkoncernen samt hur ansvar och roller har utvecklat sig över tid.

Denna strategi förtydligar och ersätter tidigare strategidokument.

UTKAST

Inledning

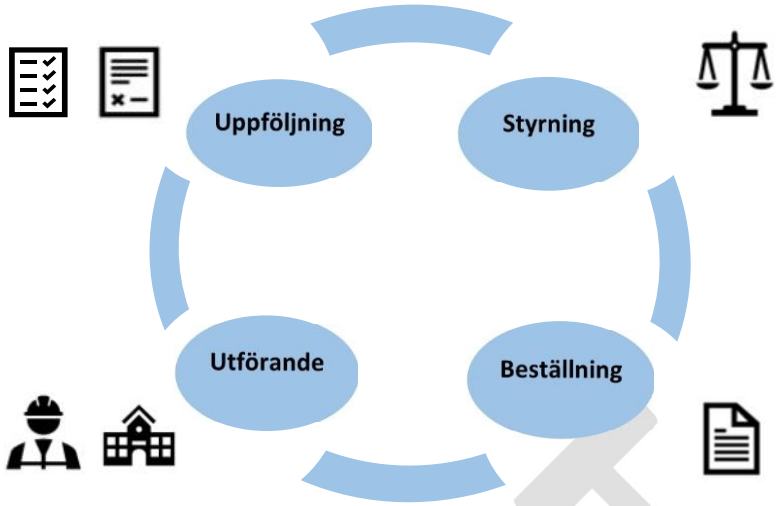
Lokalkostnader är en tung kostnadspost i den kommunala ekonomin. För de flesta verksamheter är lokalkostnaderna den näst största, efter personalkostnader. I en växande stad med ett ökande invånarantal med tyngdpunkt på barn och unga upp till 19 år och de äldre innebär det ett utbyggnadsbehov av verksamhetslokaler för dessa åldersgrupper. Eftersom det rör sig om stora investeringsvolymer och långsiktiga ekonomiska åtaganden är det viktigt att beslutsunderlagen är välgrundade, kostnadseffektiva och bygger på kommunkoncernens samlade kompetens.



Med en uppdaterad Fastighetsstrategi för tillväxt skapas förutsättningar för kommunstyrelsen att besluta om strategiska lokalförsörjningsfrågor. *Beslut i lokalf*örsörjningsfrågor har stor påverkan på den kommunala ekonomin på både kort och lång sikt. Besluten utgör en betydande del i kommunkoncernens investeringsplan och därmed kostnaderna på längre sikt. Beslut om anskaffning av lokaler genom inhyrningar och tecknande av hyresavtal binder kostnader för kommunen över kortare eller längre tid. Val av strategier och upphandlingsform mm vid lokalförsörjning för kommunens verksamheter blir därmed en central och viktig fråga i styrningen.

Förutsättningarna skall skapas genom

- en strategisk och aktiv styrning och uppföljning mot uppsatta mål och indikatorer
- en tydlig planerings- och beslutsprocess med uttalade beslutsforum
- tydliga och balanserade partsförhållanden
- tydliga, aktuella och väl kommunicerade styrdokument



Figuren ovan visar hur förutsättningarna för en strategisk och aktiv styrning skall skapas där funktioner med tydliga ansvar och roller skall samspela inom kommunkoncernen för att säkerställa en effektiv boende- och lokalförsörjning för kommunens verksamheter. Styrdokument, rutiner och samverkansformer skall präglas av tydlighet och enkelhet liksom de underlag och redovisningar som efterfrågas i uppföljningsskedet. Processerna för lokalresursplanering och investeringsplanering skall vara synkroniserade med gemensamma beslutstillfällen för en effektiv årshjulsplanering med leverans till de koncernövergripande budget- och uppföljningsprocesserna.

Kommunstyrelsen ansvarar för strategisk beslutsnivå, styrning och uppföljning. Med beställaren avses lokalbrukaren/hyresgästen i form av nämnder vars ansvar är att inför kommunstyrelsens beslut definiera förändrade lokalbehov till följd av demografiska förändringar, verksamhetsförändringar som påverkar lokalernas utformning mm. Med utförare avses kommunkoncernens fastighetsbolag Gavlefastigheter (GFAB) och Gavlegårdarna (ABG) vars ansvar är att tillhandahålla egna eller inhyrda verksamhetslokaler i enlighet med beslut fattade av kommunstyrelsen eller kommunfullmäktige.

De olika rollerna och parterna i dessa definieras närmare nedan.

Styrning
I kommunstyrelsens reglemente beskrivs kommunstyrelsen uppdrag under §1 enligt följande.

”Kommunstyrelsen är kommunens ledande politiska förvaltningsorgan. Den har ett helhetsansvar för kommunens verksamheter, utveckling och ekonomiska ställning.

Kommunstyrelsen skall leda kommunens verksamhet genom att utöva en samordnad styrning och därvid också leda arbetet med att ta fram styrdokument för kommunen (styrfunktion).

Kommunstyrelsen har fått en stärkt ställning i förhållande till andra nämnder såvitt gäller rätten att fatta beslut om nämnders verksamhet. Kommunfullmäktige har gett kommunstyrelsen rätt att fatta beslut om samtliga nämnders lokalresurser både på lång och kort sikt.”

Kommunstyrelsen har därmed ansvaret att fatta beslut om nämndernas lokalbeställningar som beskriver respektive sektors förändrade lokalbehov.

Kommunstyrelsen ansvarar för beslut om styrning och uppföljning på en strategisk nivå och förbereder investeringsplanen i kommunstyrelsen.

Investeringar i lokalresurser är exempel på sådana strategiska beslut. Därför skall kommunstyrelsen besluta om funktionsprogram (funktionskrav och ambitionsnivåer) och motsvarande styrdokument som avser kommunala verksamhetslokaler eftersom de direkt påverkar investeringsnivåerna.

Processerna för lokalresursplanering och investeringsplanering skall vara synkroniserade med gemensamma beslutstillfällen vilket möjliggör en förankrings- och beslutsprocess där ställningstagande om ambitionsnivåer, funktionskrav och val av upphandlingsform skall ske parallellt och samordnat med beslut om investeringars nivåer och inbördes prioriteringar.

Övriga kompletterande styrdokument som skall beslutas av kommunstyrelsen alternativt kommunfullmäktige är;

- Ägardirektiv – uppdrag och förväntningar på respektive bolags leveranser.
- En samlad boende- och lokalresursplan inklusive mark- och planberedskap.
- Hyresmodell – regelverk för hyressättning av kommunens verksamhetslokaler
- Lokalpolicy - regelverk och förfaringssätt vid anskaffning av verksamhetslokaler
- Nyckeltal och indikatorer för uppföljning över tid (utkast, se bilaga 1)
- Befolkningsprognoser – kommunövergripande prognoser med särredovisning på områdesnivå samt för olika åldersintervall. Prognoserna utgör underlag för vidare bearbetning av respektive beställare utifrån det kommunala uppdraget.

Kommunstyrelsen är ansvarig för samordningen inom kommunkoncernen då uppdatering av styrdokument skall genomföras och då uppdrag ges att arbeta fram nya styrdokument.

Beställning

I Gemensamt reglemente för kommunstyrelse och nämnder i Gävle kommun beslutat anges bl a styrelsens och nämndernas ansvar vad gäller uppföljning, utvärdering, och kvalitetssäkring av verksamheten samt krav på långsiktig planering och strategisk utveckling av densamma. Allt inom ramen för antagen budget.

Nämnderna är därmed ansvariga för beskrivning och behovsframställan av framtida lokalresurser i egenskap av hyresgäst och lokalbrukare. Respektive beställare ansvarar för att arbeta fram och uppdatera de underlag som skall ligga till grund för bedömning av framtida behov av verksamhets-lokaler och boenden samt de dokument som beskriver de funktionskrav som beställaren ställer.
Det är kommunstyrelsen som fattar beslut om funktionsprogram (krav- och ambitionsnivåer vid om-, till- och nybyggnad) och all lokalanskaffning och inhyrning av lokaler, oavsett vem som är fastighetsägare. I egenskap av beställare är det dock nämndens ansvar att teckna hyresavtal med respektive utförare.

Till grund för beskrivningen av framtida lokalbehov skall bland annat följande handlingar finnas.

- *Kapacitetsbedömningar* – En kapacitetsbedömning visar hur väl respektive nämnd nyttjar sina lokalresurser och hur väl befintliga lokalresurser möter framtida lokalbehov. Kapacitetsbedömning visar även vilka lokalresurser och tekniska förutsättningar som är begränsande för möjligheten att öka lokalernas kapacitet. Detta underlag ligger till grund för lokalutredningar som redovisar åtgärdsbehov och investeringsbehov för att öka kapaciteten i lokalbeståndet. Detta förfarande kan appliceras på samtliga lokalkategorier men har hittills framför allt utförts på grundskolor.

- *Behovsprognoser* utifrån bl a demografi – Respektive nämnd ansvarar för att bearbeta de befolkningsprognoser som är framtagna av sektor styrning och stöd utifrån beställarens uppdrag. Respektive beställare ansvarar för analys och bearbetning av befolkningsprognosen till behovet av framtida förskoleplatser, elevplatser, antal boendeplatser i särskilda boendeformer eller tillskott av anläggningar för kultur- och idrott.

- *Boende- och lokalresursplaner* – Respektive nämnd ansvarar för framtagande av en strategisk lokalresursplan som grundar sig på befintliga lokalresurser, utförda kapacitetsdömningar samt en analys av framtida efterfrågan på platser inom förskola, skola och boenden etc som grundar sig på befolkningsprognoser vilka kommunstyrelsen ansvarar för. Hänsyn skall även tas till externa aktörers etableringar, befintliga och planerade.

- *Funktionsprogram* – Ett funktionsprogram skall beskriva de kvaliteter, funktioner och samband som skall skapas vid om-, till- och nybyggnad av kommunens verksamhetslokaler så att det ges förutsättningar för respektive nämnd att bedriva verksamhet på ett optimalt sätt nu och i framtiden. Målet är att lokalerna ska uppfylla verksamhetens krav på ändamålsenliga, säkra och trygga miljöer. Funktionsprogrammet skall skapa likvärdighet i kvalitet, användbarhet och ambitionsnivå i kommunens olika lokalprojekt. Funktionsprogrammet skall alltså stödja tillskapandet av verksamhetslokaler på ett sätt som är hållbart utifrån funktion, miljö och ekonomi för kommunen över tid.

  Kommunstyrelsen fattar beslut om samtliga program. Respektive nämnd och styrelse ansvarar för framtagande av funktionsprogrammen.

  - Utbildningsnämnd - förskole- och skollokaler för de olika skolformerna
  - Omvårdnadsnämnd - vård- och omsorgsboenden samt gruppboenden och gruppbostäder
  - Arbetsmarknads- och funktionsrättsnämnd – verksamhetslokaler samt skollokaler för vuxenundervisningen
  - Kultur- och fritidsnämnd – funktionsprogram avseende lokaler för kulturskoleverksamhet, kultur- och fritidsanläggningar
  - Kommunstyrelsen - funktionsprogram avseende administrativa lokaler

Framtagande av funktionskrav skall ske där kompetens, verksamhets- och budgetansvar finns d v s i respektive nämnd. Programmen skall innehålla olika mätetal som krav ställda till beställaren. Dessa skall vara möjliga att utvärdera i uppföljningsfunktionen. Mätetal som anger ambitionsnivå eller kvalitetsmått skall bidra till styrningens krav på måluppfyllelse och skall redovisas i relation till jämförbara kommuners mätetal. Ett läge som innebär ekonomisk hållbarhet över tid och i ett livscykelperspektiv. Funktionsprogrammen skall följas i samtliga om- till- och nybyggnadsprojekt och rymmas inom projektets tilldelade ekonomiska ramar.

- *Verksamhetsknutna nyckeltal och indikatorer*
  Beställarfunktionen ansvarar för framtagande av nyckeltal och indikatorer som skall ligga till grund för val av lokalförsörjningsstrategier och nivå på ambitions- och funktionskrav i funktionsprogrammen (exempel, se bilaga 1).

Utförande

Ansvariga utförare inom kommunkoncernen är de två fastighetsbolagen Gavlefastigheter och Gavlegårdarna. GFAB har som bolag uppdraget att i huvudsak äga och förvalta kommunkoncernens verksamhetslokaler förutom särskilda boendeformer samt att förvalta kommunägda fastigheter på uppdrag av kommunen. GFAB har även ett utvidgat lokalförsörjningsuppdrag. När bolaget inte kan tillgodose sektorernas lokalbehov inom ägt fastighetsbestånd har GFAB uppdraget att verkställa kommunstyrelsens beslut om att hyra in lokaler från privata fastighetsägare och upplåta lokalerna i andra hand till aktuell sektor. Hur detta skall ske regleras i lokalpolicyn. En inhyrning och en utökning av hyrd lokalyta eller nytecknande av hyresavtal under pågående hyresförhållande, oavsett fastighetsägare, skall alltså alltid föregås av kommunstyrelsens beslut.

ABG äger kommunkoncernens olika typer av särskilda boendeformer som vård- och omsorgs-boenden, gruppboenden/gruppbostäder samt ett antal förskolor och kontorsfastigheter.
ABG har hittills inte haft det utökade lokalförsörjningsuppdraget som GFAB har, d v s att på uppdrag av kommunen verkställa kommunstyrelsens beslut att hyra in privat ägda särskilda boenden för upplåtelse i andra hand till kommunen. Omvårdnadsnämnden har fått stöd från kommunstyrelsen i lokalförsörjnings- och hyresfrågor samt i inhyrningar från privata fastighetsägare. Förutsättningar och möjlighet finns dock att samla lokalförsörjningsansvaret för särskilda boendeformer hos ABG. En samlad lokalförsörjning hos ABG innebär att den samlade kompetensen om särskilda boendeformer, verksamhetsmässigt och fastighets- och förvaltningsmässigt samordnas.

Val av upphandlingsform vad gäller vård- och omsorgs- eller gruppboende skall föregås av beslut i kommunstyrelsen.

Bolagen GFAB och ABG har olika förutsättningar för att agera hyresvärd och lokalförsörjare till kommunen och därför kan hänsyn behöva tas till detta vid t ex upprättande av kompletterande styrdokument. ABG har som allmännyttigt bostadsbolaget kravet att agera enligt affärsmässiga principer oavsett om det handlar om kommunkoncerninterna relationer eller mot extern part. Detta regleras i Lag (2010:879) om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag.

Bolagen är mottagare av de *boende- och lokalresursplaner* som är beslutade i kommunstyrelsen och vilka anger när och var åtgärder skall utföras i form av utveckling och avveckling av verksamhetslokaler alternativt behovet av lokalutredningsuppdrag. *Lokalpolicyn* reglerar hur lokalanskaffningen skall ske. *Funktionsprogram* ligger till grund för planering och projektering för om- till- och nybyggnad. *Hyresmodellen* styr hur bolagen kan kompensera sig för förvaltnings- och driftkostnader.

Bolagen skall redovisa och följa upp redovisa nyckeltal (exempel i bilaga 1) för egna jämförelser över tid men även med jämförelser med andra aktörer med likvärdigt uppdrag. Det är extra viktigt då hyressättning sker enligt självkostnadsprincipens grunder och där bolagen själva är hyressättande.

Utföraren ansvarar för och tillhandahåller uppdaterade projektlednings- och kvalitetssystem, instruktioner, mallar och rutiner för de egna processerna.

Utföraren håller systemstöd för avtalshantering och bevakning av de hyresavtal där bolaget är hyresvärd med kommunens nämnder som hyresgäst.

Uppföljning

Kommunstyrelsen är ansvarig för uppföljning. Kommunstyrelsen är mottagare av resultaten av beslutade mätetal genom redovisning av nyckeltal och indikatorer. Kommunstyrelsen följer upp och analyserar hur väl resultaten av planerings- och lokalförsörjningsprocesserna uppfyller förväntningar och uppsatta mål. Förslag till förändringar och effektiviseringar för ökad måluppfyllelse arbetas fram i form av uppdragsbeställningar.

Uppföljningen skall ske enligt principen enkelt, effektivt och efterfrågat. Mätetal som nyckeltal och indikatorer skall vara väl förankrade och väl kommunicerade för att uppfylla detta.

Uppdrag, mål och indikatorer med koppling till det fastighetsstrategiska arbetet beslutas i anslutning till kommunplanen. Redovisning av uppföljning och analys sker som ett delavsnitt i årsredovisningen för Gävle kommunkoncern.

UTKAST

Gävle KOMMUN

PM

19KS374-14
2020-02-06

Ulrica Blomgren
Telefon 026-17 82 28
Ulrica.Blomgren@gavle.se

Promemoria till remissmissivet

Kommunstyrelsen beslutade 2019-03-19 (Dnr 19KS108)

- att till kommundirektören delegera rätten att fatta beslut om samtliga nämnders enskilda inhyrningar av verksamhetslokaler på kort sikt
- att uppdra till kommundirektören att genomföra en utredning av kommunens samlade lokalresursbehov på lång sikt med återredovisning till kommunstyrelsen för ställningstagande i sak.

En projektbeskrivning togs fram under 2019 och ett projektarbete startades upp. Utredningen fick i uppdrag att återkomma till med förslag på

- ny fastighetsstrategi
- hyresmodell
- lokalpolicy 2020
- gränsdragningslista mellan fastighetsägare och hyresgäst
- eventuellt förändrat ägardirektiv för GFAB (Gavlefastigheter)

för beslut i kommunfullmäktige.

Utredningen har arbetat fram förslag till ny Fastighetsstrategi för Gävle växer samt en uppdaterad Hyresmodell och lokalpolicy som underlag för en återrapportering till kommunstyrelsen. Dessa handlingar skickas nu ut på remiss till samtliga nämnder samt bolagen Gavlefastigheter och Gavlegårdarna för yttrande.

Med förslaget till ny *Fastighetsstrategi för Gävle* växer skall bättre förutsättningar skapas för kommunstyrelsen att besluta om strategiska lokalförsörjningsfrågor. I bilaga 1 finns förslag till nyckeltal och indikatorer för redovisning och uppföljning enligt angivna principer. Denna strategi förtydligar och ersätter de tidigare strategidokumenten

- Fastighetstrategi för tillväxt (Dnr 05KS430-7)
- Fastighetsstrategi för tillväxt med inriktning mot Omvårdnad Gävles vård- och omsorgsboenden och gruppboenden (Dnr 12KS225)

Kommunfullmäktige skall besluta om den *Hyresmodell och lokalpolicy* som styr hur bolagen Gavlefastigheter och Gavlegårdarna skall hyresberäkna sina verksamhetslokaler och boenden vid uthyrning till kommunens nämnder. Den reglerar även hur lokalanskaffning skall ske och anger att kommunal verksamhet i första hand skall bedrivs i lokaler ägda av de två bolagen. Gällande

hyresmodell med lokalpolicy beslutades av kommunfullmäktige under 2009. Denna har nu uppdaterats i sak utifrån

- kommunstyrelsens beslut 2019-03-19 om delegerad rätt till kommundirektören att fatta beslut om inhyrningar
- ändrad hantering av rivningskostnader på grund av nya redovisningskrav

Övrig uppdatering är endast redaktionell.

Hyresmodellen beskriver på en övergripande nivå vilka kostnader som skall ligga till grund för hyran och hur hyran skall regleras över tid. *Gränsdragningslistan* reglerar ansvars- och kostnadsfördelning mellan parterna, fastighetsägare och hyresgäst. Gränsdragningslistan uppdateras inför varje ny hyresomräkningsperiod det vill säga vart tredje år. Senaste uppdateringen skedde under år 2019 inför ny hyresperiod år 2020-2022. Denna handling har inte beslutats i politiskt forum annat än indirekt genom att resultatet av den ansvarsfördelning som överenskommits mellan parterna ligger till grund för respektive nämnds ekonomiska ramar som beslutas av kommunfullmäktige.

Till grund för framtida lokalbehov skall respektive nämnd bland annat arbeta fram funktionsprogram som beskriver de kvaliteter, funktioner och samband som skall skapas vid om-, till-, och nybyggnad av kommunens verksamhetslokaler (förslag till Fastighetsstrategi för Gävle växer, sid 5, punkt 4). Det är angeläget att dessa handlingar arbetas fram och beslutas under år 2020. Förslaget till beslutstillfälle i kommunstyrelsen för respektive nämnds funktionsprogram är

- Utbildningsnämnden kommunstyrelsen den 27 oktober
- Omvårdnadsnämnden kommunstyrelsen den 27 oktober
- Övriga nämnder kommunstyrelsen den 24 november

Funktionsprogram avseende administrativa lokaler som skall gälla samtliga nämnder arbetas fram inom ramen för ombyggnaden av förvaltningshuset och beslutas under år 2021.

Eftersom verksamheterna har den djupaste kompetensen inom sitt verksamhetsområde är det viktigt att de bidrar med synpunkter och föreslår förändringar i lagda förslag. Samtliga förslag till förändringar och kompletteringar ska följs med en tydlig beskrivning och motivering.

Efter beslut ska protokollsutdrag samt handling skickas till kommunstyrelsens diarium. Har nämnden inga förslag till förändringar ska även det anmälas till kommunstyrelsens diarium. Handlingen ska senast skickas den 31 mars 2020.

Göran Arnell
Kommundirektör

Ulrica Blomgren
Fastighetsstrateg

Hyresmodell och lokalpolicy

FÖR KOMMUNALA VERKSAMHETSLOKALER







Gäller fr.o.m. 2020

Gavlegårdarna

Gävle KOMMUN

Gavle fastigheter

INNEHÅLL

Bakgrund 4

Syfte och målsättning 4

Lokalpolicy 5

Vilka berörs av hyresmodellen? 6

Delegation - vem äger rätt att teckna och säga upp interna hyresavtal? 6

Avtalsvillkor 6

- Inhyrda lokaler 6
- Ändrade avtalsvillkor 7
- Övergångsregler 7

Modellens grundläggande principer 8

- Definition av hyra 8
- Vad ingår i hyran? 9
- Definition till diagram 10
- Inhyrda lokaler 10

BAKGRUND

Under 2009 togs en ny hyresmodell fram i en arbetsgrupp med representanter för dåvarande Kommunledningskontoret, Gavlegårdarna och Gavlefastigheter. Arbetet förankrades i en referensgrupp bestående av ekonomichefer och lokalansvariga från de stora lokalbrukande förvaltningarna, dåvarande Barn & Ungdom, Utbildning & Arbete, Socialtjänsten, Omvårdnad samt Kultur & Fritid.

Från och med 2020-01-01 ersätter denna hyresmodell tidigare gällande modell.

SYFTE OCH MÅLSÄTTNING

- Hyressättningen ska vara enkel, lätt att förstå samt vara kostnadseffektiv på sikt.
- Modellen ska klargöra riktlinjer och regler om hur Gavlefastigheter, Gavlegårdarna och de kommunala sektorerna skall agera och förhålla sig till varandra i lokalfrågor.
- Modellen skall uppmuntra till effektivt utnyttjande av kommunens verksamhetslokaler samt stimulera till en långsiktig lokalplanering.

LOKALPOLICY

Vid anskaffning av verksamhetslokaler hänvisas de kommunala sektorerna till Gavlefastigheter alternativt Gavlegårdarna.

- I första hand ska kommunens verksamheter använda lokaler som ägs av Gävle kommun eller något av de kommunala bolagen Gavlefastigheter alternativt Gavlegårdarna.
- I andra hand ska kommunens verksamheter använda lokaler i fastigheter ägda av organisationer som erhåller kommunalt stöd.

När nytillskott av lokaler påfordras, dvs. om det inte finns lämpliga lokaler att tillgå enligt ovanstående principer, ska den för Gävle kommun totalekonomiskt bästa lösningen eftersträvas för det aktuella lokalbehovet.

Om behovet är kortsiktigt och/eller en eget ägd lokal kräver stora anpassningar kan det vara motiverat att hyra in en lokal. Detta ska prövas från fall till fall.

Behov av extern inhyrning ska motiveras av verksamheten och lyftas för beslut hos kommundirektören.



VILKA BERÖRS AV HYRESMODELLEN?

Hyresmodellen gäller kommunala sektorer med kommunbidragsfinansierade verksamheter i såväl kommunägda som inhyrda lokaler. Lokaler med externa hyresgäster, dvs. icke kommunal verksamhet omfattas ej av modellen.

DELEGATION - VEM ÄGER RÄTT ATT TECKNA OCH SÄGA UPP INTERNA HYRESAVTAL?

De kommunala sektorerna äger endast rätt att teckna interna hyresavtal med de kommunala bolagen. Tecknande och uppsägning av interna hyresavtal görs av behörig person i enlighet med respektive sektors/bolags delegationsordning.

AVTALSVILLKOR

I huvudsak ska treårsavtal tecknas med nio månaders uppsägningstid och tre års förlängning. En investering i form av nyproduktion eller ombyggnation kan föranleda en längre hyrestid än tre år. En kortare hyrestid än tre år kan medges i undantagsfall.

Inhyrda lokaler

I de fall den förhyrda lokalen ägs av annan än kommunen eller dess bolag överförs hyrestiden på lokalbrukaren. Hyresgästen erhåller en extra uppsägningsmånad för att ge Gavlefastigheter och Gavlegårdarna möjlighet att i sin tur säga upp hyresavtal med extern fastighetsägare i rätt tid.

Exempel: Uppsägningsvillkor för inhyrda lokaler
Hyresvillkor: 2020-01-01 -- 2023-12-31
Nio månaders uppsägningstid mot extern fastighetsägare.
Tio månaders uppsägningstid i interna hyresavtalet.

Ändrade avtalsvillkor

Samtliga nu gällande tillsvidareavtal med sexmånadersregeln som tecknats före 2010-01-01 övergår till att bli treårsavtal med nio månaders uppsägningstid och tre års förlängningstid.

Exempel 1: Tillsvidareavtal som övergår till tre årsavtal
Hyresvillkor: 2005-01-01 -- tillsvidare, sex månaders uppsägningstid.
Nya hyresvillkor: 2010-01-01 -- 2012-12-31, nio månaders uppsägningstid och tre års förlängning.

Samtliga avtal som löper på bestämd tid och har sex månaders uppsägningstid erhåller nio månaders uppsägningstid och tre års förlängning.

Exempel 2: Avtal på bestämd tid med förändrade uppsägningsvillkor
Hyresvillkor: 2005-01-01 -- 2014-12-31, sex månaders uppsägningstid.
Nya hyresvillkor: 2005-01-01 -- 2014-12-31, nio månaders uppsägningstid och tre års förlängning.

Övriga interna hyresavtal som löper på bestämd tid och har annan uppsägningstid än sex månader fortsätter att löpa enligt avtalsvillkoren.

Indexreglerade interna hyresavtal omfattas av och hyressätts i enlighet med hyresmodellen från och med 2010-01-01.

MODELLENS GRUNDLÄGGANDE PRINCIPER

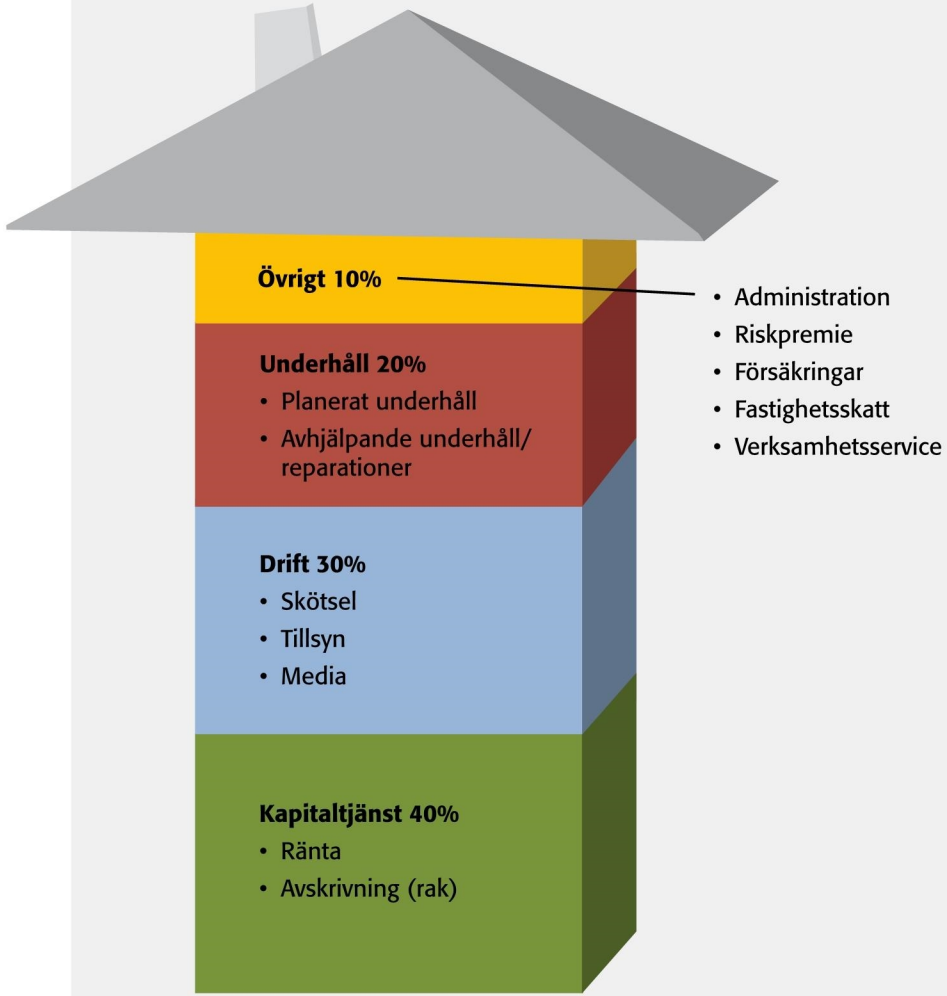
- Den fakturerade hyran ska motsvara en kalkylerad kostnad för det aktuella objektet. Avstämning görs vart tredje år.
- Hyran justeras årligen med konsumentprisindex (KPI oktobermånad är bastal). Justering av hyran kan ske under innevarande treårsperiod i de fall faktisk kostnad skiljer sig markant från kalkylerad kostnad.
- Investeringar som överstiger 100 000 kr per objekt och år resulterar i ett hyrestillägg som löper under innevarande treårsperiod. Hyrestillägget inkluderas sedan i internpriset under nästkommande hyresperiod. Vid beräkning av hyran inför en ny treårsperiod inkluderas dock kapitaltjänstkostnaderna för samtliga gjorda investeringar på objektet, även de som understiger 100 000 kr. Gavlegårdarna skriver tilläggsavtal.
- Ett nytt hyresavtal upprättas vid förändrad yta samt när investeringar överstiger en miljon kronor per objekt och år.
- Återbetalningsskyldighet kan föreligga i de fall hyresgästen säger upp en lokal innan investeringen är avbetald.

Definition av hyra

I hyran ingår kostnader för drift, underhåll, kapitaltjänst och övrigt. Dessa kostnader ska vara motiverade ur ett företagsekonomiskt perspektiv vid affärsmässig drift av verksamheten. Gavlefastigheter och Gavlegårdarna ska tillhandahålla prisvärda, ändamålsenliga och hållbara verksamhetslokaler samt särskilda boenden.

Vad ingår i hyran?

Husdiagrammet visar hur kostnaderna som ligger till grund för hyran generellt fördelar sig på kommunens verksamhetslokaler.



Definition till diagram

- Media
  Mediakostnaden avser el, värme, komfortkyla, vatten och avlopp.
- Riskpremie
  Gavlefastigheter och Gavlegårdarna finansierar uppsagda lokaler inom ramen för hyran med en kostnadspost, kallad riskpremie. Riskpremien innefattar kostnader för tomställda lokaler och evakueringskostnader. Med tiden kan kostnaden för riskpremien förändras för att bättre spegla sektorernas avveckling av lokalytor. Kostnaden för riskpremien fördelas utifrån vilka kostnader som förväntas belasta respektive lokalkategori under kommande hyresperiod.
- Verksamhetsservice
  Under hyrestiden kan fastighetsägaren i vissa fall, efter särskild överenskommelse eller ändring i gränsdragningslistan, överta alternativt överlåta ansvaret och kostnaden för verksamhetsanknutna tjänster. När gränsdragning och ansvarsfördelning mellan fastighetsägare och hyresgäst förändras ska principen vara att faktisk kostnad ligger till grund för beräkning av ny hyra.

Inhyrda lokaler

- Gavlefastigheters och Gavlegårdarnas ansvar och kostnader gente. mot externa fastighetsägare påförs andrahandshyresgästen, dvs. lokalbrukaren. Principen gäller även förhyrningar mellan bolagen.
- Kostnad för riskpremie inkluderas inte i hyran.
- En administrativ kostnad inkluderas i hyran.

För ytterligare information angående hyresmodellen kontakta:
Ekonomi- och finanschef, Gavlegårdarna, 026-17 27 00
Lokalförsörjningschef, Gavlefastigheter, 026-17 82 60

NYCKELTAL OCH INDIKATORER - UTKAST OCH FÖRSLAG TILL REDOVISNING OCH UPPFÖLJNING

Urval skall ske enligt följande principer

skall vara hållbara och intressanta att följa över tid.
skall jämföras över tid inom den egna organisationen
skall vara utformade så att de går att jämföra med andra kommuner, i SKLs öppna jämförelser och i Kolada.
skall redovisas i respektive organisation och vara en del av den återrapportering och redovisning som görs i underlag till kommunens års- och koncernredovisning

Med "ägd" menas koncernägd, med hyrd avses privatägt lokalbestånd.

Verksamhetslokaler	**Förskola** (ägd, hyrd bostadsrätt)	**Grundskola** (ägd, hyrd)	**Gymnasium 1)** (ägd, hyrd)	**Administrativa lokaler** (ägd, hyrd)	**Verksamhetslokaler inom Välfärd exkl boenden** (ägd, hyrd) **(EDV, AME, Soc tj etc)**
Strategisk planering, mark- och planberedskap (kommunstyrelsen)					
Antal kvm total kommunal verksamhetsyta per kommuninvånare					
Andel av planerade objekt för vilka det finns mark reserverad	X	X	X	X	X
Andel av planerade objekt för vilka det finns detaljplanelagd mark reserverad	X	X	X	X	X
Lokalförsörjning och lokalresursplanering (berörd nämnd)					
Produktionskostnad per lokalkategori definierat i enlighet med andra jämförbara kommuner 2)	X	X	X	X	X
Antal kvm aktivitetsyta / barn eller elev	X	X	X		
Antal kvm friyta / barn eller elev	X	X			
Hyreskostnad / barn eller elev	X	X	X		
Antal kvm bostadsyta / boendeplats					

Hyreskostnad (netto) / boendeplats 2)		
Hyreskostnad (netto) / vårddygn 2)		
Andelen bostadsyta i förhållande till totalt förhyrd yta		
Hyresintäkter i förhållande till nettokostnad 2)		
Antal kvm lokalyta / kontorsarbetsplats	X	X
Antal kvm effektiv lokalyta / kontorsarbetsplats	X	X
Andel verksamhetsyta av total yta	X	X

Förvaltnings- och driftorganisationen (bolagen)	**Förskola (ägd, hyrd bostadsrätt)**	**Grundskola (ägd, hyrd)**	**Gymnasium 1) (ägd, hyrd)**	**Administrativa lokaler (ägd, hyrd)**	**Verksamhetslokaler inom Välfärd exkl boenden (ägd, hyrd) (EDV, AME, Soc tj etc)**
Mediakostnad- och eller förbrukning / kvm	X	X	X	X	X
Planerat underhåll / kvm	X	X	X	X	X
Administrativ kostnad / kvm	X	X	X	X	X
Administrativa kostnaders andel av total kostnad	X	X	X	X	X

1) För gymnasium krävs särredovisning för vissa program där det utgår interkommunala ersättningar. Ligger Gävle högre eller lägre i kostnader per elevplats än andra kommuner?
2) Nyckeltalsjämförelser möjliggörs i nätverk där kommunerna definierar hur redovisning skall ske för att göra nyckeltalen jämförbara.
3) Med nettokostnad menas här hyra efter avdrag för sk Ludvikamoms inkl de driftkostnader för vilka kommunen har abonnemang (el, sophämtning etc)

Vård- och omsorgsboenden (ägd, hyrd)	**Gruppboenden / -bostäder** (ägd, hyrd)	**Sporthallar/ gymnastiksalar** (ägd, hyrd)
X	X	X
X	X	X
X	X	X
X	X	

X	X
X	X
X	X
X	X

Vård- och omsorgsboenden (ägd, hyrd)	Gruppboenden / -bostäder (ägd, hyrd)	Sporthallar/ gymnastiksalar (ägd, hyrd)
X	X	X
X	X	X
X	X	X
X	X	X

Beslutsärende: Yttrande över "Granskning av samverkan kring utskrivningsklara patienter Omvårdnadsnämnden"

13

20ON59

Gävle KOMMUN

Tjänsteskrivelse

Handläggare
Magnus Höijer
magnus.hoijer@gavle.se

Omvårdnadsnämnd

Yttrande – ”Granskning av samverkan kring utskrivningsklara patienter Omvårdnadsnämnden”

Förslag till beslut

Att anta yttrandet som sitt eget.

Sammanfattning

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Gävle kommun har PwC genomfört en granskning avseende huruvida omvårdnadsnämnden har säkerställt en ändamålsenlig process för samverkan kring utskrivningsklara patienter.
Granskningen har genomförts i form av en samverkansgranskning med Region Gävleborg.

Den sammanfattande bedömningen av granskningen är att omvårdnadsnämnden i begränsad utsträckning har säkerställt en ändamålsenlig process för samverkan kring utskrivningsklara patienter.

PwC´s rekommendationer till omvårdnadsnämnden är:

- Att fortsätta arbetet för att utveckla överenskommelser, rutiner och övriga styrande dokument och att nå ut med de arbetssätt och förhållningssätt som styrande dokument syftar till.
- Att säkerställa att det skapas fungerande strukturer för att systematiskt arbeta med utvecklingen av kommunikationen i Lifecare.
- Att överväga formerna för uppföljning av processen kring utskrivningsklara och i det sammanhanget klargöra om det enbart är tiden på sjukhus som påvisar om processen är väl fungerande eller inte
- Att, tillsammans med Region Gävleborg, fortsätta arbetet kring utvecklingen av ett fungerande system och arbetssätt där avvikelser rapporteras och utreds på ett ändamålsenligt sätt i syfte att möjliggöra ett förbättringsarbete kring frågan om en trygg och säker hemgång vid utskrivning från slutenvård.

Revisorerna i Gävle begär yttrande från omvårdnadsnämnden vad gäller ”vilka åtgärder har omvårdnadsnämnden vidtagit under 2019 och vilka planeras för att komma till rätta med de konstaterade bristerna och rekommendationerna i rapporten?”

Yttrande

Omvårdnadsnämnden har tagit del av revisionsrapporten och lämnar följande yttrande:

- Nämnden har inte fått ta del av den motsvarande rapport som gjorts vad gäller Region Gävleborgs ansvar. Samverkan kring utskrivningsklara patienter är (som framgår av begreppet) just samverkan. Därför är det svårt att se hur omvårdnadsnämnden allena ska kunna förändra utan att kunna ta del av eventuella synpunkter på Region Gävleborgs arbete (och eventuella brister).

- Vad gäller förändringar så är ett konkret exempel att omvårdnadsnämnden och Gävle kommun idag inte har tillgång till de arenor där ett förändringsarbete rimligen också behöver bedrivas, t ex slutenvårdsavdelningar, för att minska andelen återinskrivningar.

- Det är flera ägare till samverkansprocesserna, och det blir därmed svårt att ringa in nämndens ansvar. Revisionen har valt att inte intervjua någon extern utförare varken inom primärvård eller hemtjänst, och nämnden bedömer att man genom att intervjua någon inom primärvården hade kunnat visa på komplexiteten inom området.

- I kontrollmål 3 rekommenderas att anhöriga och brukare ska inkluderas i utvärderingar. Rimligen borde detta ansvar ligga på den organisation som också är fast vårdkontakt. Ibland är detta kommunen men oftast är det primärvården.

– Omvårdnadsnämnden har under 2019 genom ordförande regelbunden dialog med ordföranden i Region Gävleborgs hälso- och sjukvårdsnämnd både i Nätverk Välfärd (politisk samverkan inom länet) samt i Styrgrupp Gävle (politisk samverkan mellan Gävle kommun och Region Gävleborg inom omvårdnadsområdet bl a), där bl a en förbättrad samverkan diskuterats. Utifrån föreliggande revisionsrapport och motsvarande rapport för Region Gävleborg kommer omvårdnadsnämndens ledning samt ledningen för Välfärd Gävle att initiera en systematisk dialog kring förbättringsområden på Styrgrupp Gävle innan sommaren 2020.

Magnus Höijer
Sektorchef
Välfärd Gävle

Gävle KOMMUN

Missiv: Begäran om yttrande

Dnr 20REK13
2020-02-20

Omvårdnadsnämnden

Gunilla Beckman Ljung

Granskning av samverkan kring utskrivningsklara patienter Omvårdnadsnämnden

Bakgrund

En ständigt återkommande patientsäkerhetsrisk som identifieras finns i vårdens övergångar. Risker är informationsöverföring, dokumentation, läkemedelsanvändning samt rehabiliterings- och omvårdnadsfrågor. Det är väl känt att det finns samverkansproblem i vård- och omsorgskedjan.

I januari 2018 fick Sverige en ny lag om samverkan vid utskrivning från sluten hälso- och sjukvård. Den har medfört förändrade arbets- och planeringsprocesser. Primärvården är samordningsansvarig i planeringsprocessen och kommunerna är ansvariga för att erbjuda trygghet och möjlighet för människor att återhämta sig efter vård på sjukhus. Lokala överenskommelser kring kommunernas betalningsansvar för patienter som är utskrivningsklara har skapats. Krav ställs på gemensamma IT-stöd för planering och samordning. Vårdcentralerna ska erbjuda SIP (Samordnad individuell plan) till patienter som är behov av dessa.

För att erbjuda en trygg och säker vård krävs det att huvudmännen arbetar i enlighet med upprättade rutiner och riktlinjer så att bland annat informationsflödet fungerar mellan huvudmännen. Viktigt är också att det finns ett systematiskt arbete med att följa upp avvikelser och samordnat vidta åtgärder för att säkerställa att nya avvikelser inte uppstår.

Revisorerna i Gävle kommun och Region Gävleborg har fattat beslut att genomföra en samverkansgranskning av området. Granskningen kommer att avgränsas till äldre personer över 65 år vilka varit inom Regionens slutenvård och ska beredas fortsatt vård inom den kommunala hälso- och sjukvården.

PwC har på revisorernas uppdrag genomfört granskningen i samverkan med Region Gävleborgs revisorer.

Revisionsfråga

Har omvårdnadsnämnden säkerställt en ändamålsenlig process för samverkan av utskrivningsklara patienter?

Granskningsresultat

I bifogad rapport framgår tydligt vilka brister och utvecklingsområden som finns gällande samverkan mellan Region Gävleborgs slutenvård och primärvård å ena sidan och kommunens äldreomsorg och hemsjukvård å andra sidan.

PwC's bedömningar utifrån granskningen är:

att rutiner, processer och arbetssätt för samverkan mellan kommunen och regionen i begränsad utsträckning är ändamålsenliga och förankrade i verksamheten (kontrollmål 2)

att nämnden i begränsad utsträckning säkerställer att de har den rapportering som krävs avseende processen kring utskrivningsklara patienter (kontrollmål 4)

att avvikelserapportering i begränsad utsträckning används på ett systematiskt sätt för att regionen och kommunen på samtliga organisatoriska nivåer ska utveckla samverkan kring utskrivningsklara patienter (kontrollmål 5)

PwC's rekommendationer till Omvårdnadsnämnden är:

- att fortsätta arbetet för att utveckla överenskommelser, rutiner och övriga styrande dokument och att nå ut med de arbetssätt och förhållningssätt som styrande dokument syftar till

- att säkerställa att det skapas fungerande strukturer för att systematiskt arbeta med utvecklingen av kommunikationen i Lifecare

- att överväga formerna för uppföljning av processen kring utskrivningsklara och i det sammanhanget klargöra om det enbart är tiden på sjukhus som påvisar om processen är väl fungerande eller inte

- att, tillsammans med Region Gävleborg, fortsätta arbetet kring utveckling av ett fungerande system och arbetssätt där avvikelser rapporteras och utreds på ett ändamålsenligt sätt i syfte att möjliggöra ett förbättringsarbete kring frågan om en trygg och säker hemgång vid utskrivning från slutenvård.

Revisorernas begäran om yttrande Omvårdnadsnämnden

Vilka åtgärder har Omvårdnadsnämnden vidtagit under 2019 och vilka planeras för att komma till rätta med de konstaterade bristerna och rekommendationerna i rapporten?

Revisorerna önskar ett yttrande från Omvårdnadsnämnden senast 2020-04-02.

Eva-Karin Hamilton
Revisorskollegiets ordförande

Gunilla Beckman Ljung
Revisionschef

Bilaga:
Granskning av samverkan kring utskrivningsklara patienter

Samverkan kring utksrivningsklara patienter

Gävle kommun

2020-01-17

Karin Magnusson
Malou Olsson
Hanna Franck Larsson
Erika Brolin

pwc

Revisionsrapport

Innehållsförteckning

Sammanfattning	2
Inledning	4
Bakgrund	4
Revisionsfråga	4
Revisionskriterier	4
Kontrollmål	5
Avgränsning	5
Metod	5
Iakttagelser och bedömningar	6
1. Styrande och stödjande dokument	6
Iakttagelser	6
2. Inskrivning i slutenvården	7
Iakttagelser	7
3. Utskrivning från slutenvården	9
Iakttagelser	9
Bedömning av kontrollmål 1 och 2	12
4. Uppföljning och utveckling	13
Iakttagelser	13
Bedömning av kontrollmål 3, 4 och 5	15

Sammanfattning

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Gävle kommun har PwC genomfört en granskning avseende huruvida omvårdnadsnämnden har säkerställt en ändamålsenlig process för samverkan kring utskrivningsklara patienter. Detta har genomförts i form av en samverkansgranskning med Region Gävleborg. Följande rapport avser omvårdnadsnämnden i Gävle kommun, men innehåller vissa inslag av uppgifter från Region Gävleborg.

Vår sammanfattande bedömning är att omvårdnadsnämnden i begränsad utsträckning har säkerställt en ändamålsenlig process för samverkan kring utskrivningsklara patienter.

Vår bedömning är att det på en övergripande nivå upprättats rutiner och processer för arbetet och att det där finns en samsyn avseende uppdrag och ansvarsfördelning. Ledningens arbete har dock inte nått genomslag i verksamheten.

Den sammanfattande bedömningen baseras på en sammanvägning av nedanstående kontrollmål. Bedömning har gjorts utifrån följande skala: ej uppfyllt, i begränsad utsträckning uppfyllt, till övervägande del uppfyllt, uppfyllt.

Kontrollmål	**Bedömning**
Kontrollmål 1 *Har nya rutiner, processer och arbetssätt utvecklats för en trygg och säker hemgång?*	Vår bedömning är att det till övervägande del har utvecklats nya rutiner, processer och arbetssätt för en trygg och säker hemgång.
Kontrollmål 2 *Är rutiner, processer och arbetssätt för samverkan mellan kommunen och regionen ändamålsenliga samt förankrade i verksamheten?*	Vår bedömning är att rutiner, processer och arbetssätt för samverkan mellan kommunen och regionen i begränsad utsträckning är ändamålsenliga och förankrade i verksamheten.
Kontrollmål 3 *Sker uppföljning av samverkan och resultat på en övergripande nivå?*	Vår bedömning är att uppföljning av samverkan och resultat på en övergripande nivå till övervägande del sker men att det med fördel bör innehålla fler perspektiv såsom brukares och anhörigas upplevelser.

Kontrollmål 4 *Sker någon rapportering till nämnd avseende resultat vid gjorda uppföljningar?*	Vår bedömning är att nämnden i begränsad utsträckning säkerställer att de har den rapportering som krävs avseende processen kring utskrivningsklara patienter.
Kontrollmål 5 *Finns fungerande system för att gemensamt mellan kommunen och regionen hantera avvikelser och arbeta med förbättringar?*	Vår bedömning är att avvikelserapportering i begränsad utsträckning används på ett systematiskt sätt för att regionen och kommunen på samtliga organisatoriska nivåer ska utveckla samverkan kring utskrivningsklara patienter.

Rekommendationer

Mot bakgrund av granskningsresultaten rekommenderar vi omvårdnadsnämnden

- att fortsätta arbetet för att utveckla överenskommelser, rutiner och övriga styrande dokument och att nå ut med de arbetssätt och förhållningssätt som styrande dokument syftar till
- att säkerställa att det skapas fungerande strukturer för att systematiskt arbeta med utvecklingen av kommunikationen i Lifecare
- att överväga formerna för uppföljning av processen kring utskrivningsklara och i det sammanhanget klargöra om det enbart är tiden på sjukhus som påvisar om processen är väl fungerande eller inte
- att, tillsammans med Region Gävleborg, fortsätta arbetet kring utveckling av ett fungerande system och arbetssätt där avvikelser rapporteras och utreds på ett ändamålsenligt sätt i syfte att möjliggöra ett förbättringsarbete kring frågan om en trygg och säker hemgång vid utskrivning från slutenvård.

Inledning

Bakgrund

En ständigt återkommande patientsäkerhetsrisk som identifieras finns i vårdens övergångar. Risken för brister och fel i vården är som störst då patienten lämnar en huvudman för att övergå till en annan. Risker som vanligtvis identifieras är informationsöverföring, dokumentation, läkemedelsanvändning samt rehabiliterings- och omvårdnadsfrågor. Det är väl känt att det finns samverkansproblem i vård- och omsorgskedjan för personer som skrivs ut från slutenvården och behöver fortsatta insatser från hälso- och sjukvården eller socialtjänsten.

I januari 2018 fick Sverige en ny lag om samverkan vid utskrivning från sluten hälso- och sjukvård. Lagen har som målsättning att patienter som inte längre har behov av den slutna vårdens resurser så snart som möjligt ska kunna lämna den på ett tryggt sätt. Lagen är ett av många verktyg som ska främja en bättre samordning av hälso- och sjukvården och socialtjänsten utifrån patienternas behov.

Den nya lagen har medfört förändrade arbets- och planeringsprocesser vid utskrivning av en patient från sjukhuset. Primärvården är samordningsansvarig i planeringsprocessen och kommunerna är ansvariga för att erbjuda trygghet och möjlighet för människor att återhämta sig efter vård på sjukhus. Den nya lagen innebär också behov av att skapa lokala överenskommelser kring kommunernas betalningsansvar för patienter som är utskrivningsklara. Vidare ställs det krav på gemensamma IT-stöd för planering och samordning kring utskrivningsklara patienter. Vårdcentralerna ska erbjuda SIP (samordnad individuell plan) till patienter som är i behov av dessa.

För att erbjuda en trygg och säker vård krävs det att huvudmännen arbetar i enlighet med upprättade rutiner och riktlinjer så att bland annat informationsflödet fungerar mellan huvudmännen. Viktigt för vårdens systematiska utveckling är också att det finns ett löpande arbete med att följa upp avvikelser och samordnat vidta åtgärder för att säkerställa att nya avvikelser inte uppstår.

För att få ett underlag för att bedöma hur Gävle kommun och Region Gävleborg samverkan kring äldre personer i behov av båda huvudmännens insatser har beslut fattats om att genomföra en samverkansgranskning på området. Granskningen kommer att avgränsas till äldre personer över 65 år vilka varit inom regionens slutenvård och ska beredas fortsatt vård inom den kommunala hälso- och sjukvården.

Revisionsfråga

Har omvårdnadsnämnden säkerställt en ändamålsenlig process för samverkan kring utskrivningsklara patienter?

Revisionskriterier

Granskningen har sin utgångspunkt i nedanstående revisionskriterier:

- Hälso- och sjukvårdslagen (2017:30)
- Kommunallagen (2017:725)
- Socialtjänstlagen (2001:453)
- Lag (2017:612) om samverkan vid utskrivning från sluten hälso- och sjukvård

- Socialstyrelsens föreskrift om ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete (SOSFS 2011:9)

Kontrollmål

- Har nya rutiner, processer och arbetssätt utvecklats för en trygg och säker hemgång? (Rutin för meddelande till kommun om inskriven patient, information från huvudmännen till patienter och anhöriga, informationsöverföring mellan huvudmännen vid utskrivning etc.)
- Är rutiner, processer och arbetssätt för samverkan mellan kommunen och regionen ändamålsenliga samt förankrade i verksamheten? (Bland annat innefattar detta vårdplanering, SIP)
- Sker uppföljning av samverkan och resultat på en övergripande nivå? (Ledtider, kostnader, oplanerade återinskrivningar, patient och anhörigas upplevelser etc.)
- Sker någon rapportering till nämnd avseende resultat vid gjorda uppföljningar?
- Finns fungerande system för att gemensamt mellan kommunen och regionen hantera avvikelser och arbeta med förbättringar?

Avgränsning

Revisionsobjekt för granskningen är omvårdnadsnämnden.

Metod

För att få en bild av hur samordningen fungerar och är strukturerad har styrande dokument, rutiner och överenskommelser granskats. Intervjuer har genomförts för att få en bild av arbetssätt och efterlevnad av rutiner.

Intervjuer har genomförts med

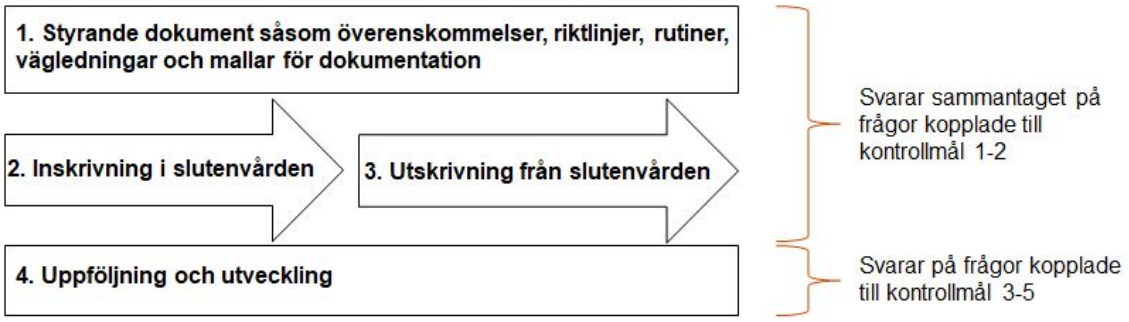
- MAS (Medicinskt ansvarig sjuksköterska)
- Kontorschef Stöd i hemmet
- Verksamhetschef HSL (bl. a. hemsjukvård och hemtjänst)
- Enhetschef korttidsenhet
- Enhetschef hemtjänst samt vård- och omsorgsboende
- Enhetschef vårdplanering
- Sjuksköterska vårdplaneringsteamet
- Biståndshandläggare vårdplaneringsteamet

Utöver ovanstående, samtliga inom Gävle kommun, har även representanter från Region Gävleborg intervjuats (dels på regionövergripande nivå, dels tre regiondrivna slutenvårdsavdelningar samt två primärvårdsverksamheter).

Iakttagelser och bedömningar

Följande rapport syftar till att besvara de kontrollmål och den revisionsfråga som ovan specificeras. I syfte att göra rapporten mer läsvänlig har vi valt att disponera innehållet i fyra olika kapitel där vi inleder med att titta på vilka styrande och stödjande dokument som är gällande. I kapitel två och tre redogör vi för hur arbetet i praktiken fungerar när någon skrivs in i slutenvården samt när någon skrivs ut ur slutenvården. Dessa tre kapitel svarar gemensamt på granskningens två första kontrollmål. Det fjärde och sista kapitlet svarar på de tre sista kontrollmålen.

Kapitelindelning: Kontrollmål som besvaras:



1. Styrande och stödjande dokument

Iakttagelser

En dokumenterad överenskommelse om samverkan vid utskrivning från sluten hälso- och sjukvård i Gävleborg finns undertecknad av parterna (Region Gävleborg samt länets tio kommuner) i oktober/november 2017. Av överenskommelsen framgår att parterna ansvarar för att den tillämpas i respektive organisation.

Överenskommelsen tydliggör processen för planering och samordning och omfattar bland annat rutin för inskrivningsmeddelande, planering av insatser efter utskrivning, underrättelse om att en patient är utskrivningsklar samt informationsöverföring till berörda enheter. Enligt överenskommelsen är målet för hela utskrivningsprocessen att en patient, när alla samverkat och tagit sitt ansvar för planering, skrivs hem samma dag som patienten är utskrivningsklar oavsett vilken boendeform patienten har eller behöver.

I överenskommelsen om samverkan ges uttryck för att det är den enskildes livskvalitet som står i centrum. Vård och omsorg ska därför utgå från den enskildes behov och situation. Huvudmännen är varandras förutsättningar för att åstadkomma goda insatser ur ett helhetsperspektiv. Mot bakgrund av detta specificeras i överenskommelsen följande förhållningssätt:

- positiv samspelskultur råder
- tillit till varandra präglar möten och kontakter på alla nivåer
- förtroende finns för varandras kompetens
- insatser som ska ges av annan huvudman utlovas inte till den enskilde
- lojalitet mot fattade beslut och gällande rutiner är en självklarhet

I syfte att tydliggöra det juridiskt reglerade ansvaret avseende bland annat samverkan kring utskrivningsklara uppges en tredagarsutbildning riktad till berörd personal (verksamhetschefer, medicinskt ansvariga sjuksköterskor, läkare etc.) både inom kommunens och regionens verksamheter ha genomförts.

Region Gävleborg och länets kommuner har en gemensam webbsida, *samverkanswebben,* där samtliga styrande dokument finns samlade. På samverkanswebben går det bland annat att finna:

- Rutin för Samverkan vid utskrivning från sluten hälso- och sjukvård samt hantering i Lifecare samordnad planering vid utskrivning (SPU) - Hälso-och sjukvård Region Gävleborg samt länets kommuner
- Användarhandledningar för it-stöd som samverkan och kommunikation
- Rutin för samordnad individuell planering (SIP)
- Mall och rutiner för ankomstsamtalet vid slutenvården

På samverkanswebben finns det även publicerat en rad olika frågor och svar som rör samverkan mellan kommunerna och regionen. Dessa frågor rör allt ifrån praktiska frågor avseende blanketter och information som ska lämnas till patienten samt det ersättningssystem som gäller mellan regionen och kommunen.

2. Inskrivning i slutenvården

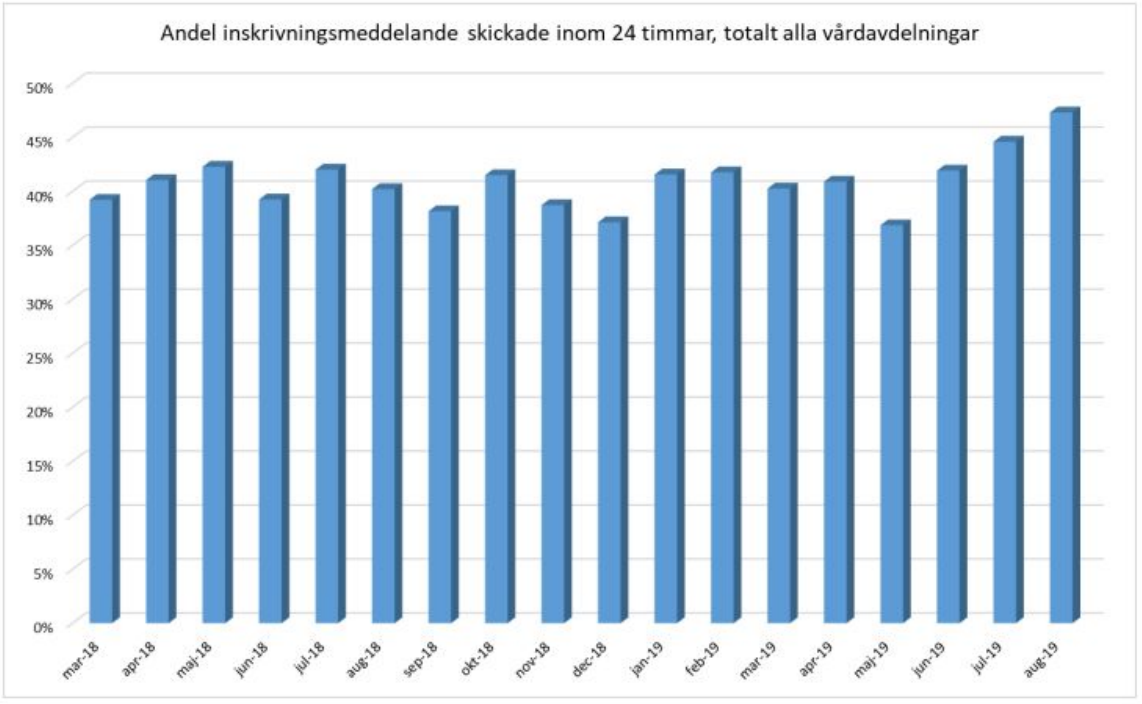
I följande kapitel har vi särskilt granskat om det finns rutiner som säkerställer att kommunen får information från regionen avseende en individ som skrivs in i slutenvården och som behöver framtida insatser från kommunen. Vi har också tittat på om kommunen har en organisation och struktur för att säkerställa att informationen tas om hand. Eftersom vårdtiderna inom slutenvården vanligtvis är korta så innebär inskrivningen i slutenvården också en omedelbar start avseende planering för utskrivning. I det här kapitlet redogör vi därför också för vad granskningen kommit fram till vad det gäller slutenvårdens preliminära besked kring utskrivning. I granskningen har vi även särskilt tittat på om det finns brister som riskerar att processen inte hanteras effektivt.

Iakttagelser

Inskrivningsmeddelande och ändrade utskrivningsdatum

I lagen om samverkan vid utskrivning från sluten hälso- och sjukvård samt i dokumenterad överenskommelse mellan Region Gävleborg och länets kommuner anges att ett inskrivningsmeddelande innehållandes bland annat en beräknad tidpunkt för då patienten kan skrivas ut ska skickas inom 24 timmar till kommunen om det är sannolikt att patienten behöver kommunens insatser. Gävle kommun och Region Gävleborg har ett gemensamt IT-stöd för planering och samordning kring utskrivningsklara patienter, *Lifecare.* Om den som inkommit till slutenvården sedan tidigare har insatser via kommunen eller bedöms komma att ha ett behov av vård eller stöd efter hemgång så lämnas ett inskrivningsmeddelandet via Lifecare till kommunens vårdplaneringsteam. I kommunens vårdplaneringsteam finns totalt fyra biståndshandläggare. Befintlig dokumenterad rutin gör gällande att alla parter ska läsa av systemet kl. 9.00 och kl. 13.00, årets alla dagar. I granskningen framkommer dock att detta inte fullt ut efterlevs i praktiken, då vissa berörda parter endast arbetar vardagar.

Nedanstående statistik tagen ut Lifecare för respektive månad från mars år 2018 till augusti år 2019 tyder på att den totala andelen inskrivningsmeddelanden i länet som skickas från regionen till kommunerna inom 24 timmar på totalen understiger 50 % och i vissa månader även ligger lägre än 40 %. Vi kan ana en viss ökning efter sommaren år 2019, men inte heller augusti månad som visar på en förbättrad rapportering uppnår 50%.



Källa: Region Gävleborg

Trots detta uppfattar de intervjuade representanterna i Gävle kommun inte att sena inskrivningsmeddelanden är ett problem.

Vid granskningen framkommer dock ett annat problem som har en koppling till inskrivningsmeddelandet. Tillsammans med inskrivningsmeddelandet lämnas även ett datum för planerad utskrivning från slutenvården. Aktuell lagstiftning gör gällande att om tidpunkten för utskrivning ändras efter det att inskrivningsmeddelande har skickats, ska den slutna vården så snart det är möjligt underrätta de berörda. Enligt vad som framkommer vid granskningen ändras planerat utskrivningsdatum så ofta att det anses påverka verksamheten på ett negativt sätt. Utskrivning kan inte ske det datum som är planerat utan flyttas fram. Statistik som vi tagit del av vid genomförd granskning bekräftar att det är relativt vanligt att utskrivningsdatum flyttas och enligt de intervjuade i kommunen och från regionen kan datum ändras ett flertal gånger för en och samma individ. Vi noterar i det underlag vi erhållit (avseende perioden juli-november 2019) att statistik för Gävle kommun saknas för vissa månader under denna period.

Förändringar i utskrivningsdatum innebär utmaningar i planeringen av den kommunala verksamheten, snabba omställningar av resurser och merkostnader för kommunen då det under perioder tillhandahålls specifika personalresurser för att klara ett hemtagande som inte blir av. De intervjuade representanterna vid regionens primärvård och slutenvård instämmer i detta och konstaterar att bedömningen kring utskrivningsdatum är en svårighet. Granskningen visar på att de slutenvårdsversamheter som granskats har olika arbetssätt för att bedöma utskrivningsdatum samt att det inom regionen finns en variation i definitionen av *utskrivningsklar*. Vissa intervjuade enheter har en högre grad av direkt samband mellan *medicinskt färdigbehandlad* och

utskrivningsklar medan andra avdelningar ser att det finns en skillnad mellan att vara medicinskt färdigbehandlad och att vara klar för utskrivning. Det kan handla om att tid behövs för stabilisering och/eller rehabilitering.

Fast vårdkontakt

I enlighet med aktuell lagstiftning och tidigare nämnd överenskommelse om samverkan ska en fast vårdkontakt utses i den landstingsfinansierade öppna vården. Vid intervjuer framkommer dock att patienter/brukare som bor i kommunens särskilda boende kan kan ha sjuksköterskan på boendet som sin fasta vårdkontakt.

3. Utskrivning från slutenvården

I det här kapitlet har vi tittat närmare på de aktiviteter och arbetssätt som råder i samband med att en individ ska lämna slutenvården för att få fortsatt vård inom primärvården och/eller inom den kommunala vård och omsorgen. De frågor som särskilt granskats med utgångspunkt i kontrollmålen är hantering av den samordnade planeringen (SIP), ansvars- och rollfördelning, säkerställandet av mottagande när individer kommer hem samt informationsövrföringen från slutenvården till primärvård och kommunen.

Enligt lagstiftningen[1] ska en kallelse till samordnad individuell planering skickas till berörda enheter av patientens utsedda fasta vårdkontakt i den landstingsfinansierade öppna vården. Kallelsen ska skickas inom tre dagar efter det att underrättelse om att patienten är utskrivningsklar har lämnats. De nationella rekommendationerna är att den samordnade individuella planeringen med fördel kan ske efter utskrivning då patienten är i den miljö där den fortsättningsvis ska vistas.

Iakttagelser

Enligt vad som framkommit vid granskning av överenskommelsen mellan Region Gävleborg och länets kommuner är denna i linje med lagstiftarens intentioner. Som nämnts tidigare får kommunen och primärvården i ett tidigt skede ett planerat datum för utskrivning. Det är dock läkaren som bedömer om patienten är utskrivningsklar och den bedömningen kan av naturliga skäl komma att ändras in i det sista. I dokumenterad överenskommelse om samverkan tydliggörs att berörda enheter inom primärvården och kommunen tar över ansvaret så snart som möjligt efter att de fått underrättelsen så att patienten kan lämna slutenvården på ett tryggt och patientsäkert sätt.

Följande noteringar har gjorts vid granskning av överenskommelsen med anledning av hantering av utskrivningsklara:

- Överenskommelsen understryker värdet av att genomföra SIP efter utskrivning och där står att "*undantagsvis kan det vara nödvändigt med en samordnad individuell planering från landsting och kommun redan under patientens vistelse i sluten vård*". I genomförda intervjuer med representanter från kommunen samt regionens primärvård och slutenvård sker dock planeringen relativt ofta medan patienten finns kvar på sjukhuset. Enligt primärvården är osäkerheten avseende patientens status huvudskälet till att patienten inte kan åka hem innan SIP och att mötet därför behöver ordnas på sjukhuset innan hemgång.
- I den dokumenterade överenskommelsen om samverkan finns kapitlet "6.2 Fast vårdkontakt i den öppna vården". Där tydliggörs att verksamhetschefen i den landstingsfinansierade öppna

[1] Lag (2017:612) om samverkan vid utskrivning från sluten hälso- och sjukvård

vården är ansvarig för att utse en fast vårdkontakt om sådan inte finns sedan tidigare. Detta är också i linje med lagstiftarens formulering om att fast vårdkontakt ska finnas i den landstingsfinansierade vården. Vid intervjuer framkommer att den fasta vårdkontakten ibland utgörs av sjuksköterska vid den kommunala hälso- och sjukvården. Det uppfattas finnas en otydlighet i detta. Vid närmare granskning av dokumentationen kan vi dock finna att det i kapitel “6.7 Samordnad individuell planering” finns följande formulering “*När patienten bor på särskilt boende eller bor i ordinärt boende och är inskriven i kommunal hemsjukvård är kommunens sjuksköterska/fasta vårdkontakt i normalfall ansvarig för kallelsen*”. Lagstiftaren har inte heller givit uttryck för var den organisatoriska tillhörigheten ska vara.

Den fasta vårdkontakten, som också är den som kallar till SIP, återfinns vanligen inom primärvården. Mot bakgrund av att primärvården inte arbetar helger, framhåller intervjuade kommunrepresentanter att det förekommer att den fasta vårdkontakten kallar till en SIP närmast kommande måndag om en patient bedöms vara utskrivningsklar en fredag.

I granskningen framkommer att primärvården utför medicinska insatser hos den enskilde efter att denne skrivits ut från slutenvården, i de fall som insatserna beräknas behövas i maximalt två veckor. Bedöms vården vara mer långvarig ska den kommunala hemsjukvården ta över utförandet. Om individen innan inskrivning i slutenvården hade insatser via den kommunala hemsjukvården så behåller den kommunala hemsjukvården ansvaret även efter vården på sjukhus oavsett hur långvariga dessa beräknas vara. Intervjuade framhåller dock att det faktum att primärvårdens personal inte arbetar kvällar och helger i praktiken medför att ansvaret i vissa fall åläggs kommunen under dessa perioder. Därutöver uttrycks att det ibland saknas en samsyn mellan region och kommun avseende behovet av fortsatt vård och om vården ska ges via den kommunala hemsjukvården eller primärvården. Vid intervjuer med regionens slutenvårdspersonal framkommer också att de tycker att den ansvarsfördelningen är oklar och att de därför ofta ser till så att information lämnas till samtliga parter så får exempelvis hemsjukvården säga till om de inte ska vara inblandade.

Kommunens har, inom hälso- och sjukvård, kompetens upp till och med sjuksköterskenivå. Det framhålls vid intervjuer att det internt inom kommunen behövs kompetenshöjning för att möta befintliga och framtida behov, bland annat utifrån att undersköterskor får alltmer omfattande ansvar. Genomförda intervjuer indikerar att det finns brister i samsynen mellan kommun och region vad gäller kompetens och reella möjligheter att utföra vissa insatser. Som exempel nämns utmaningar med att i hemmiljö utföra uppgifter som annars görs i en mer steril sjukvårdsmiljö. Flertalet intervjuade betonar vikten av parternas förståelse för varandras respektive uppdrag, kompetens och förutsättningar. Detta bland annat för att undvika att diskussioner kring ansvarsfördelning ska uppstå vid möten där den enskilde och anhöriga deltar.

Karaktären och omfattningen av den utskrivningsklara patientens behov varierar. I vissa fall föreligger medicinska behov som kräver utbildning av kommunens personal innan det går att säkerställa ett tryggt mottagande av den enskilde. Sådan utbildning arrangeras av Region Gävleborg och uppges vid intervjuer i huvudsak fungera väl. Kostnadsansvaret för dessa utbildningar åligger regionen. Kommunen behöver dock kunna frigöra tid för berörda medarbetare att kunna delta vid aktuella utbildningstillfällen.

Vid genomförda intervjuer framhålls att rehabiliteringspersonal inom regionens slutenvård ska tillse att de hjälpmedel som behövs finns hos den enskilde när denne skrivs ut. I vissa fall kan behovet av hjälpmedel vara större under en inledande period, för att sedan minska. Intervjuade uttrycker en upplevelse av att regionen inte alltid förskriver tillräckligt med hjälpmedel, vilket i sig kan innebära risker för den enskilde. Det framhålls i vissa fall även kunna innebära att den

enskilde behöver återvända till sjukhuset då det saknas praktiska möjligheter att tillgodose behoven i hemmet.

Informationsöverföring vid utskrivning

Det IT-stöd, Lifecare, som används för informationsöverföring mellan kommunen, regionens slutenvård och regionens primärvård uppfattas av de intervjuade fungera väl. Trots detta ges det uttryck för att brister i kommunikationen och informationen är ett av de största problemen vid utskrivning. Primärt handlar det om att primärvården och kommunen anser att den information som lämnas via systemet är knapphändig.

Som nämnt ovan leder den knapphändiga informationen ofta till att SIP genomförs när individen fortfarande är inskriven i slutenvården. Hur medverkan vid SIP är organiserat, vid de olika slutenvårdsverksamheten som granskats, varierar varför det kan vara både undersköterskor eller sjuksköterskor som deltar. Det behöver inte heller vara så att den som deltar från slutenvården känner till patienten sedan tidigare utan har enbart samma skriftliga information att tillgå som övriga. Ambitionen om att få en tydligare information om patientens medicinska status och historik är därmed inte någon garant för att SIP hålls inom slutenvården. Det uppges att det inte är ovanligt att den fasta vårdkontakten från primärvården deltar i mötet över telefon eller videolänk.

I dokumenterad överenskommelse om samverkan anges att information ska överföras till berörda enheter senast samma dag som patienten lämnar slutenvården. Enligt de intervjuade inom kommunen har det funnits en ambition om att utskrivning ska kunna ske årets alla dagar, vilket även är vad som framgår av gällande dokumenterad rutin. Som tidigare nämnts saknas dock resurser för att göra detta varför kommunen i dagsläget enbart läser av meddelanden i Lifecare på vardagar.

Utöver den information som överlämnas via Lifecare så ska varje patient ha med sig sin medicinska information från vårdavdelningen. Intervjuade representanter från kommunen ger dock uttryck för att det alltför ofta saknas nödvändig information avseende patienten. Det rör sig bland annat om avsaknad av epikris[2] och uppdaterade läkemedelsordinationer. Läkemedelsfrågan framhålls som särskilt problematisk i de fall den enskilde har Apodos[3], då ändringar i den enskildes läkemedelsordination kan medföra att den enskilde har flera olika Apodosrullar och det behöver säkerställas vilken som är aktuell. Vidare framhålls att det förekommer att ADL[4]-bedömningar erhålls *efter* att SIP-möte genomförts. I anslutning till detta nämns att det från kommunens håll upplevs som att slutenvårdens bedömning av huruvida patienten är medicinskt färdigbehandlad inte innefattar eventuella rehabiliteringsbehov. Därutöver nämns vid intervjuer att det upplevs förekomma ett “stuprörstänk” vilket bland annat innebär att helhetsbilden och eventuella andra medicinska förhållanden än det som den enskilde för närvarande är inskriven i slutenvården för inte dokumenteras. Intervjuade menar att det i vissa fall händer att patienter skrivs ut från slutenvården utan att det säkerställts att det finns någon som tar emot den enskilde i hemmet. Mot bakgrund av detta framhålls det finnas ett behov av ett fortsatt arbete kring att säkerställa informationsflödet mellan region och kommun.

[2] En avslutande journalanteckning som sammanfattar vårdperioden
[3] Dosförpackade läkemedel där varje dospåse innehåller de läkemedel som ska tas vid ett och samma tillfälle
[4] Aktiviteter i det Dagliga Livet - ett instrument som används för att bedöma funktionsförmåga och behov

I granskningen ges uttryck för att det faktum att hemtjänstpersonal inte har tillgång till Lifecare, vilket bland annat framhålls medföra utmaningar vad gäller planering av bemanning i samband med att en individ med behov av hemtjänst skrivs ut från slutenvård.

Vad gäller information till den enskilde uppges intervjuade kommunrepresentanter att Region Gävleborg tagit fram en patientbroschyr. Uppfattningen framhålls dock vara att patienter mycket sällan får med sig denna skrift hem.

Bedömning av kontrollmål 1 och 2

Vi bedömer att:

- *det till övervägande del har utvecklats nya rutiner, processer och arbetssätt för en trygg och säker hemgång*
- *rutiner, processer och arbetssätt för samverkan mellan kommunen och regionen i begränsad utsträckning är ändamålsenliga och förankrade i verksamheten*

Vår bedömning är att det inför förändringen i lagstiftningen har tagits fram så väl **överenskommelser som uppdaterade rutiner och riktlinjer** för hur kommunikation ska ske avseende patient som är inskriven i slutenvården och som behöver fortsatt vård i hemmet efter utskrivning. Vår bedömning är också att det finns en rad vägledande och stödjande dokument och att det gemensamma IT- stödet Lifecare ger förutsättningar för god kommunikation. Dokumentation och vägledningar finns samlade på samverkanswebben där nödvändig information i huvudsak går att finna.

Vår bedömning är dock att **innehållet i rutiner och vägledningar ger utrymme för tolkningar** och att det råder en **brist i samsyn** kring dokumentets innebörd. Detta gäller särskilt längre ut i verksamheten där samverkan sker kring de enskilda individerna. Ett fortsatt arbete krävs därmed för att fortsatt utveckla överenskommelser, rutiner och övriga styrande dokument och för att nå ut med de arbetssätt och förhållningssätt som styrande dokument syftar till.

Vår bedömning är vidare att det finns **brister i processen för samverkan** mellan kommunen och regionens olika verksamheter. De intervjuade har en god kännedom om bristerna och en samsyn kring vilka dessa är. Däremot skiljer sig uppfattningen om orsaken samt lösningarna för dessa brister. Det som enligt vår bedömning primärt brister i processen är att det sker **upprepade ändringar i datum för utskrivning**. Vår bedömning är att konsekvenserna av systematiska ändringar av tidpunkt för utskrivning bör ses som en gemensam utmaning för regionen och kommunen men att omvårdnadsnämnden och att det inom Gävle kommun åligger omvårdnadsnämnden att säkerställa att berörda parter inom Region Gävleborg görs uppmärksamma på de konsekvenser som detta medför för kommunen. Vi ser också att **det råder oklarheter i ansvar och roller bland annat vad det gäller vårdcentralerna och den kommunala hemsjukvården**. Vår bedömning är att granskningen påvisar att oklarheter och konflikter uppstår i utskrivningsskedet när patienten finns närvarande.

Granskningen påvisar att **informationen som lämnas mellan kommunen, regionens slutenvård och primärvård är bristfällig**. Vi kan konstatera att det händer att patienter lämnar slutenvården utan att ha nödvändig information med sig för en fortsatt patientsäker hantering. Vår bedömning är att nuvarande arbetssätt innebär att samtliga parter uppger att de saknar helhetsbilden av patienten och inte har tillgång till information. Vi ser att **det bör skapas fungerande strukturer för att systematiskt arbeta med utvecklingen av kommunikationen i Lifecare**. Vi ser även att det behöver säkerställas att samtliga parter som behöver information kan ta del av den. Största utmaningen för samordning kring detta åligger regionen, men även

kommunen behöver bidra genom att vara tydlig med vilken information som behövs och att värdera vilken information som faktiskt går att klara sig utan. Eftersom informationen i Lifecare inte går att överföra per automatik från regionens övriga journalsystem eller går att kopiera in så ställer systemet krav på dubbel dokumentation av den information som ska lämnas över. Kommunen bör vara med och utforma en standard för vilken information som ska finnas kring patienten.

4. Uppföljning och utveckling

I följande kapitel hanteras nedanstående tre kontrollmål:

Sker uppföljning av samverkan och resultat på en övergripande nivå?

Sker någon rapportering till nämnd avseende resultat vid gjorda uppföljningar?

Finns fungerande system för att gemensamt mellan kommunen och regionen hantera avvikelser och arbeta med förbättringar?

Iakttagelser

Samverkansforum

Det finns ett antal forum och funktioner som syftar till att underlätta samverkan mellan Gävle kommun och Region Gävleborg i frågan om utskrivningsklara patienter:

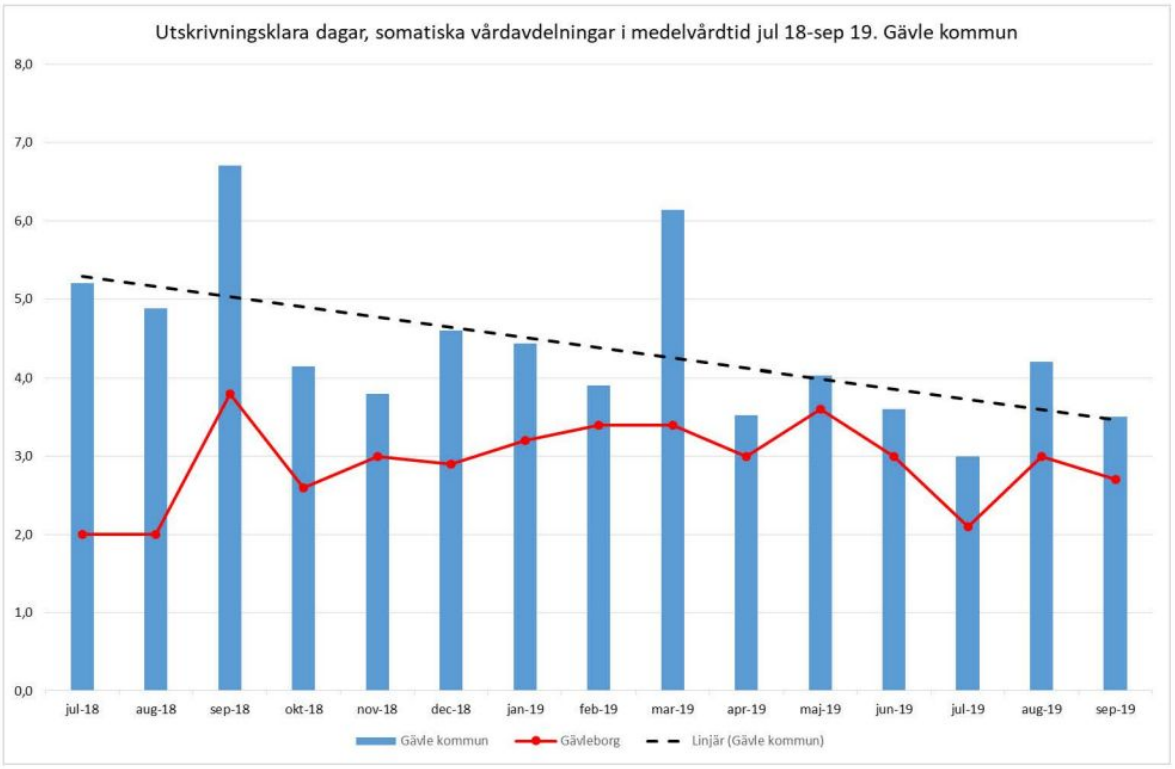
- Ett *Processråd för samverkan vid utskrivning från sluten hälso- och sjukvård samt samordnad individuell plan* vilket har sitt uppdrag från länsledningen. De har vid granskningen inte varit möjligt att verifiera att processrådet idag har någon aktiv roll och funktion.
- En grupp kallad *Förstärkt Samverkan*, bestående av (från Gävle kommun) medicinskt ansvariga sjuksköterskor, kontorschef, myndighetschef samt (från Region Gävleborg) verksamhetschefer. Gruppen träffas cirka var sjätte till åttonde vecka och syftar bland annat till att diskutera former för samverkan mellan kommun och region.
- Månadsvisa möten mellan enhetschefer inom hälso- och sjukvård, chef för vårdplaneringsteam, biståndshandläggare samt en kvalificerad handläggare från Primärvårdens stab Region Gävleborg.
- Kontinuerliga möten mellan MAS och kvalificerad handläggare från Primärvårdens stab, Region Gävleborg.
- Nätverksträffar mellan kvalificerad handläggare från Primärvårdens stab Region Gävleborg samt berörda personer på respektive hälsocentral, där Gävle kommuns vårdplaneringsteam deltar sedan hösten 2019.

Utöver ovanstående har ett *Kvalitetsteam* nyligen tillsatts inom Gävle kommun. Teamet har i uppdrag att bland annat revidera rutinen för avvikelsehantering samt utbilda och vara stödjande i hur avvikelsehantering kan användas som ett kvalitetssystem.

Uppföljning på övergripande nivå

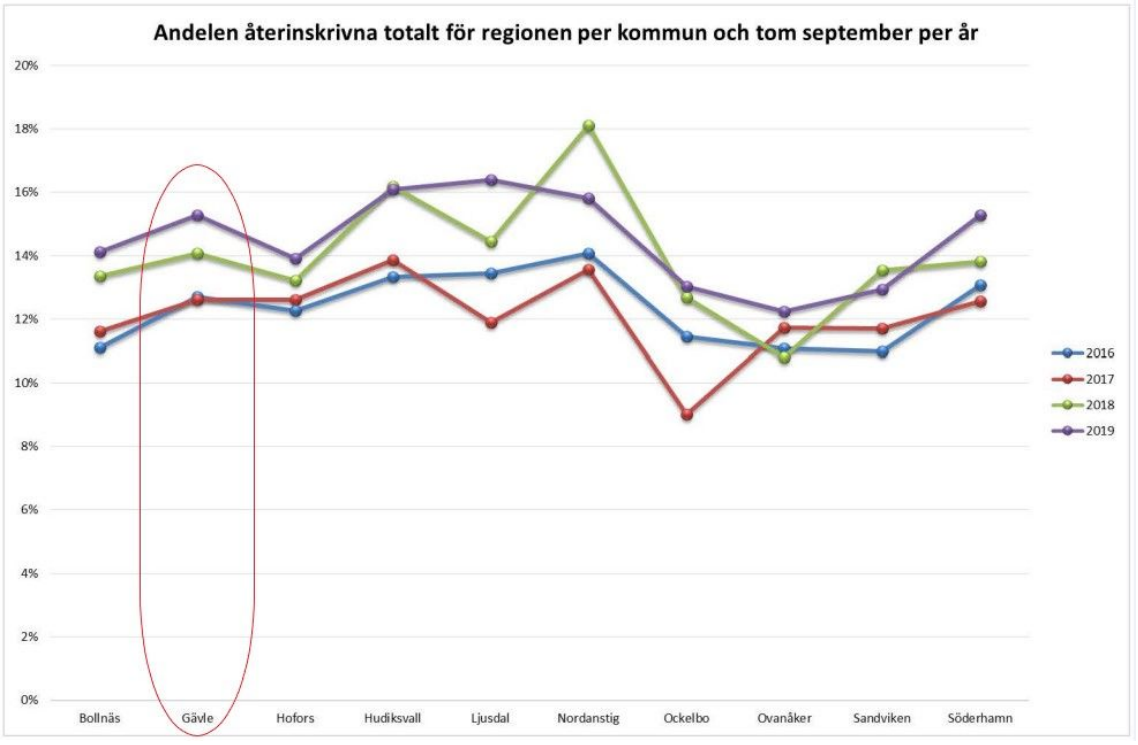
I granskningen framkommer att det på en övergripande nivå sker uppföljning av flertalet olika delar av utskrivningsprocessen. Statistiken går att finna på samverkanswebben och används som underlag vid diskussioner vid olika samverkansforum. Bland annat finns statistik över antalet inskrivningsmeddelanden som lämnas inom 24 timmar samt hur vanligt förekommande det är med återinskrivningar efter utskrivning från slutenvården.

Nedan framgår statistik avseende medelvårdtiden för vistelse på sjukhus efter att patient är utskrivningsklar.



Källa: Region Gävleborg

Det händer att patienter som skrivits ut från slutenvården skrivs in igen strax därefter. I statistik som vi inom ramen för granskningen tagit del av noterar vi att andelen återinskrivningar som berör Gävle kommun har ökat mellan åren 2016 och 2019 (se nedanstående tabell).



Källa: Region Gävleborg

I granskningen framkommer att övergripande statistik etc. har redovisats i samband med en samverkansdag mellan Region Gävleborg och länets kommuner i september 2019. Sådan samverkansdag genomförs en gång per år.

Avvikelsehantering

Intervjuade uttrycker en upplevelse av att samtliga samverkansparter, både från Gävle kommun och Region Gävleborg, har en vilja att få flödet kring utskrivningsklara patienter att fungera väl. Hur väl det i praktiken fungerar uppges vara personberoende.

Enligt gällande rutin ska avvikelser registreras i ett särskilt system. Avvikelserna lämnas också mellan kommunen och regionen om dessa rör den andra huvudmannen. Vid intervjuer framkommer att registrering av avvikelser inte sker i önskvärd omfattning då erfarenheten är att avvikelser inte alltid utreds och hanteras på ett ändamålsenligt sätt. Brister i registreringen innebär att det på aggregerad nivå inte går att dra några slutsatser avseende antalet avvikelser och specifika områden som brister. Intervjuade ger uttryck för att det finns utvecklingspotential vad gäller att använda avvikelsehanteringen som ett sätt att utreda bakomliggande orsaker till inträffad avvikelse och således minska risken för att samma sak händer igen.

Vid intervjuer framkommer att det internt har genomförts en granskning av kommunens avvikelsehantering, mot bakgrund av att man identifierat brister i följsamhet till rutiner på området.

Rapportering till nämnd

Intervjuade framhåller att rapporteringen till nämnd avseende det granskade området i huvudsak kretsar kring Lex Maria[5]-anmälningar samt patientsäkerhetsberättelse. Vi noterar att patientsäkerhetsberättelsen för 2018 innehåller uppgifter om exempelvis det systematiska förbättrings- och utvecklingsarbetet, men i övrigt ingenting särskilt om just området samverkan kring utskrivningsklara patienter.

Vi noterar att kostnaderna för ersättning till Region Gävleborg avseende de patienter som är kvar på sjukhuset trots att de är bedömda som utskrivningsklara löpande redogörs för i de ekonomiska resultatrapporter som omvårdnadsnämnden erhåller vid respektive sammanträde. Nämndens helårsbudget för dessa kostnader uppgår för år 2019 till 2 mkr. Under årets första tio månader har dock 3,1 mkr bokförts för ändamålet. Vi kan i protokoll från nämndens sammanträden under 2019 inte utläsa att övriga frågor avseende det granskade området varit föremål för redogörelse och/eller diskussion och analys.

Bedömning av kontrollmål 3, 4 och 5

Kontrollmål 3: Vår bedömning är att uppföljning av samverkan och resultat på en övergripande nivå till övervägande del sker men att det med fördel bör innehålla fler perspektiv såsom brukares och anhörigas upplevelser.

Kontrollmål 4: Vår bedömning är att nämnden i begränsad utsträckning säkerställer att de har den rapportering som krävs avseende processen kring utskrivningsklara patienter.

Kontrollmål 5: Vår bedömning är att avvikelserapportering i begränsad utsträckning används på ett systematiskt sätt för att regionen och kommunen på samtliga organisatoriska nivåer ska utveckla samverkan kring utskrivningsklara patienter

Vår bedömning är att det **på en övergripande nivå finns samverkansforum** vilket ger möjlighet till att diskutera vad som inte fungerar och vad som fungerar bra. Det är positivt att upprättad statistik används för återrapportering och diskussion vid olika samverkansforum. Vi ser att arbetet har bidragit till en **relativt god samsyn i ledningen** avseende arbetet med

[5]Enligt Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd HSLF-FS 2017:41 samt patientsäkerhetslagen (SFS 2010:659) gäller anmälningsskyldighet för samtliga verksamheter som bedriver hälso- och sjukvård inom kommun

utskrivningsklara patienter. Vår bedömning är dock att det såväl inom kommunen och inom regionen **saknas ett ändamålsenligt arbete för att säkerställa att samsyn råder mellan de tjänstemän som i praktiken utgör samverkan kring den enskilde individen**. Vår bedömning är att de initiativ som tagits för att inkludera och involvera fler aktörer i diskussioner kring brister och utvecklingsmöjligheter är viktiga för att fungerande samverkan inte ska vara beroende av person.

Inom ramen för granskningen har vi inte tagit del av några uppgifter kring eventuell uppföljning av hur patienter och/eller anhöriga uppfattar utskrivningsprocessen.

Genomförda intervjuer tyder på att rapporteringen till omvårdnadsnämnden i huvudsak består av patientsäkerhetsberättelse samt Lex Maria-anmälningar. Vi kan i vår protokollsgenomgång se att nämnden löpande under året följer utvecklingen av kostnaderna för de patienter som är kvar på sjukhuset trots att de bedömts som utskrivningsklara. Vår bedömning är att den rapportering som nämnden tar del av inte ger förutsättningar för att ta ställning i frågor som rör samverkan kring utskrivningsklara patienter. Nämnden bör klargöra om det enbart är tiden på sjukhus som påvisar om processen är väl fungerande eller inte. Andra nyckeltal att följa skulle kunna vara antal/andel återinskrivningar, förekomst av avvikelser på grund av brister i information etc.

Utifrån granskningsresultaten kan vi konstatera att **avvikelserapportering inte sker på ett systematiskt sätt** och att det finns en viss misstro till systemet. Vår bedömning är att nuvarande brister innebär att analyser inte kan göras på en aggregerad nivå och att avvikelser inte kan användas för att finna systemfel. Vi bedömer att Gävle kommun med fördel, tillsammans med Region Gävleborg, bör fortsätta arbetet kring utveckling av ett fungerande system och arbetssätt där avvikelser rapporteras och utreds på ett ändamålsenligt sätt i syfte att möjliggöra ett förbättringsarbete kring frågan om en trygg och säker hemgång vid utskrivning från slutenvård. Mot bakgrund av detta ser vi positivt på att ett kvalitetsteam tillsatts för att arbeta vidare på detta område.

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Gävle kommun enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplan. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.

Från: Välfärd Gävle - Omvårdnad Gävle (e-post) <omvardnad@gavle.se>
Till: "Platina-ON (e-post)" <platina-on@gavle.se>
Ärende: VB: Revisorerna begär yttrande från Omvårdnadsnämnden gällande granskning
Datum: 2020-02-27 08:18:52

Från: Beckman Ljung, Gunilla <gunilla.beckman_ljung@gavle.se>
Skickat: den 26 februari 2020 17:07
Till: Välfärd Gävle - Omvårdnad Gävle (e-post) <omvardnad@gavle.se>; Carlson Cederholm, Elisabeth <elisabeth.carlson_cederholm@gavle.se>; Höijer, Magnus <magnus.hoijer@gavle.se>
Kopia: Revisorskollegiet <Revisorskollegiet@gavle.se>; Brigell, Katarina <katarina.brigell@gavle.se>
Ämne: Revisorerna begär yttrande från Omvårdnadsnämnden gällande granskning

Elisabeth Carlson Cederholm
Magnus Höijer

Revisorerna i Gävle kommun granskar samverkan kring utskrivningsklara patienter

Under 2019 har revisorerna i kommunen tillsammans med regionens revisorer granskat samverkan mellan kommunen och regionen kring utskrivningsklara patienter.
Granskningen har genomförts av PwC och rapporten har presenterats för revisorerna.

Revisorerna vill nu har Omvårdnadsnämndens yttrande kring de förbättringsområden och rekommendationer som granskningen lett fram till.
Rapporten skickas nu över tillsammans med begäran om yttrande. När yttrande erhållits kommer revisorerna att sammanfatta resultatet av granskningen och rapportera det till kommunfullmäktige.

Revisorerna önskar Omvårdnadsnämndens yttrande senast 2020-04-02.

På ordförandes uppdrag,

Gunilla Beckman Ljung
Revisionschef

Revisionskontoret
Gävle kommun
801 84 GÄVLE
Tel: 026-17 94 92
Mobil: 070-414 27 11
E-post: gunilla.beckman_ljung@gavle.se

Beslutsärende: Representant till Kommunala Tillgänglighetsrådet

14

20ON83

Gävle KOMMUN

Tjänsteskrivelse

Handläggare
Lena Wigg
Tfn 026-17 88 13
lena.wigg@gavle.se

Omvårdnadsnämnden

Representant till Kommunala Tillgänglighetsrådet

Förslag till beslut

Att utse Ellinor Hedblom (S) som representant från Omvårdnadsnämnden till ersättare i Kommunala Tillgänglighetsrådet.

Bakgrund

Kommunens Tillgänglighetsråd är ett organ för överläggningar, samråd och ömsesidig information mellan funktionsrättsorganisationer och styrelser och nämnder i Gävle kommunkoncernen. Rådet är en remissinstans för frågor som rör personer med funktionsnedsättning.
Rådet ska ge styrelser och nämnder inom kommunkoncernen möjlighet att ta del av och beakta funktionsrättsorganisationers synpunkter i ett tidigt skede.
Rådet ska ge funktionsrättsorganisationer i kommunen möjlighet att ta initiativ och att aktivt verka för förändringar och utveckling av kommunens verksamheter och då särskilt vad gäller verksamheter som rör personer med funktionsnedsättning.

Kommunkoncernens styrelser och nämnder ska i rådet informera om sin verksamhet och planerade förändringar som är betydelsefulla för personer med funktionsnedsättning.
Av funktionsrättsorganisationerna utsedda ledamöter och ersättare i rådet kan ingå i arbets- och referensgrupper inom ramen för kommunkoncernens verksamheter.
Kommunens Tillgänglighetsråd organiseras av kommunstyrelsen.
Kommunens Tillgänglighetsråd sammanträder minst fyra gånger per år.
Mandatperioden för rådet överensstämmer med den för kommunens nämnder.

Förslaget

I enlighet med reglemente för Kommunala Tillgänglighetsrådet ska Omvårdnadsnämnden utse en ersättare.
Representanterna väljs för innevarande mandatperiod, dvs 2019 – 2022.

Omvårdnadsnämnden utsåg 2019-02-28 Mathilda Sundquist Boox (S) som representant från Omvårdnadsnämnden till ersättare i Kommunala Tillgänglighetsrådet.

Mathilda Sundquist Boox (S) har nu avsagt sig uppdraget, varför Omvårdnadsnämnden behöver utse en ny representant till Tillgänglighetsrådet.

Omvårdnadsnämnden föreslås utse en ny representant från Omvårdnadsnämnden till ersättare i Kommunala Tillgänglighetsrådet.

Magnus Höijer
Sektorchef
Välfärd Gävle

Beslutsärende:
Delegationsbeslut
15
20ON48

Delegationsbeslut

1. Avgiftsbeslut
   Perioden 200217 – 200315 1 409 st
   Större delen av besluten beror på omräkning av avgifterna vid vård- och omsorgsboendena

2. Sammanställning av yttrande/handlingar från Inspektionen för vård och omsorg (IVO).

3. Sammanställning av Lex Sarah 2020.

Sammanställning av Lex Sarah-ärenden 2020 Omvårdnadsnämnd

= Avslutade ärenden
= Pågående ärenden

Nr	Dnr	Händelse-datum	Händelse	Enhet	Ansvarig chef	Åtgärd	Anmälan till IVO	Avslut
20	19ON363	2019-09-09	Brister i bemötande	Egen regi Dagverksamhet för äldre i Sätra	Eva-Lotta Alm-Wahlman	Handledning/Utbildning i bemötande via PBM. En till enhetschef har anställts från 1 november 2019	Ej aktuellt	2019-11-27
21	19ON356	2019-10-24	Personal utelämnat uppgifter till kunds anhörig utan medgivande.	Extern utförare LOV Allt i hemmet	Zarah Asgari	Förtydligat kunds genomförandeplan och samtyckesblankett. Gått igenom sekretesspolicy med personal i bolaget.	Ja	Avskriven 2020-02-12
22	19ON391	2019-11-09	Nattpersonal hör inte kundens larm p.g.a. att personal sover.	Egen regi Selggrens vård- och omsorgsboende	Liselott Smedlund	Medarbetaren får inte jobba nattpass. Information och diskussion på APT. Utb. i social dokumentation	Ej aktuellt	2020-01-15
25	19ON393	2019-11-14	Kund har legat på golvet hela natten och har blivit nedkyld.	Egen regi Furugårdens vård- och omsorgsboende	Charlotta Lindblom	Information på APT om hur personal ska agera när kunder är oroliga.	Ej aktuellt	2020-01-15
26	19ON394	2019-11-11	Kund har legat med ”dagkläder” på hela natt och inget inkontinensskydd har bytts.	Egen regi Selggrens vård- och omsorgsboende	Carina Roos	Medarbetaren får inte jobba nattpass. Information och diskussion på APT. Utb. i social dokumentation	Ej aktuellt	2020-01-15

Nr	Dnr	Händelse-datum	Händelse	Enhet	Ansvarig chef	Åtgärd	Anmälan till IVO	Avslut
1	19ON424	2019-12-08	Den enskilde ber medarbetare att tända adventsljusstaken. Som sedan inte släcks och ljusstaken börjar brinna. Kund larmar när brandlarmet går igång.	Egen regi Hemtjänst centrum	Ingela Söderberg	Diskussion om ansvarsfördelning på verksamhetens ledningsgrupp samt på enhetens APT. Information av säkerhetssamordnare om brandsäkerhet. Samverkan med räddningstjänsten.	Ej aktuellt	2020-01-31
2	20ON5	2019-10-09	Den enskilde avviker och hittas på verksamhetens tak. Har klättrat ut genom ett fönster.	Egen regi Fleminggatans vård- och omsorgsboende	Victoria Hammarsten /Therese Christiansson	Tagit bort alla fönsterhandtag Informerat GPS?	2020-02-18 **Komplettering begärd 2020-02-21 Komplettering skickad 2020-03-10**	
3	20ON17	2020-01-11	Brister i bemötande och omvårdnad av enskild.	Egen regi Forellplans vård- och omsorgsboende	Charlotte Larsson			
4	20ON36	2020-01-26	Den enskilde har blåmärken på överarm. SSK kontaktas direkt men det dröjer två dagar. Det visar sig att armen är bruten.	Egen regi Sätra hemtjänst/ hemsjukvård	Annica Eriksson/Lisa Hartung	Om möjligt hitta ett sätta att kommunicera med den enskilde. Utökat samarbete genom teamträffar. Ett nytt rapporteringsstöd för personal och ett beslutsstöd för sjuk-sköterskor kommer att införas i verksamheterna.	Ej aktuellt	2020-03-05

Nytt sedan nämndsmöte 2020-02-27:

5	20ON45	2020-02-12	Den enskilde har kunnat ramla och skada sig under natten. Då golvlarm var frånkopplat och ingen hade hjälpt den enskilde att sätta på trygghetslarmet	Egen regi Forellplans vård- och omsorgsboende	Ulla Danielsson			
6	20ON49	2020-02-03	Rörigt på enheten p.g.a. oroliga brukare. Det medförde att en brukare ”daskade” till en annan brukare. Det inträffade då personal var inne hos andra brukare.	Egen regi Forellplans vård- och omsorgsboende	Charlotte Larsson			
7	20ON54	2020-02-20	Stöld av brukares kontanter i hemtjänst-lokal. Personal hade tagit med den enskildes plånbok i sin väska under lunchen. P.g.a. att direkt efter sin lunch skulle personal följa med den enskilde till frisören.	Egen regi Hille hemtjänst	Malin Lööf	Rutin för hantering av kundens pengar har inte följts.	Enhetschef informerar och går igenom rutinen för hantering av kundens pengar på APT mars 2020.	2020-03-12
8	20ON55	2020-02-21	Sänggrindar uppfällda (skyddsåtgärd som inte brukaren beviljats eller behöver) samt golvlarm felriktat så personal märkte ingen aktivitet i lgnhtn.	Egen regi Fleminggatans vård- och omsorgsboende	Therese Christiansson	Information på APT om vikten av att registrera avvikelser om larm krånglar/trasigt. Finns extralarm att använda vid behov. Sänggrindar borttagna.	Ej aktuellt	2020-03-12
9	20ON67	Augusti 2019 - januari 2020	Den enskilde har fått proteinberikad kost istället för energiberikad kost och har därav förlorat vikt,	Egen regi Forellplans vård- och omsorgsboende	Charlotte Larsson/ Hanna Andersson			
10	20ON74	2020-02-20	Brukaren har förflyttat sig från våning 5 till entréplan och gått ut. Därefter ringer den enskilde på porttelefonen. Personal har inte uppmärksammat att brukaren försvunnit från enheten.	Egen regi Forellplans vård- och omsorgsboende	Charlotte Larsson			

Sammanställning av begäran om yttrande/handlingar från Inspektionen för vård och omsorg (IVO) - 2020

= Avslutade ärenden
= Pågående ärenden

Nr	Skrivelse från IVO daterat	Dnr	Frågan/ärendet	Svar senast till IVO	Ordförandebeslut, daterat	Ansvarig chef	Beslut
1.	2018-02-13	18ON71	Underrättelse och begäran om uppgifter – klagomål som berör Fleminggatan 13 - självmord	2018-03-14	2018-02-22 (skickat 22/2)	Anette Falk, områdeschef	
1.	2019-04-23	18ON71	Möjlighet att lämna synpunkter på förslag till beslut – klagomål som berör Fleminggatan 13 - självmord	2019-05-16		Kia Fernlund, kontorschef	Kontorschef beslutar att avstå från att lämna synpunkter.
1.	2019-06-14	18ON71	Beslut IVO har prövat klagomålet och avslutar ärendet med följande ställningstagande: – IVO konstaterar brister i kommunikationen med anhöriga men huvudmännen (Region Gävleborg och Gävle kommun) har vidtagit åtgärder för att förbättra informationen till anhöriga. - IVO finner inte skäl att rikta kritik mot inhämtandet av de hälsouppgifter som Region Gävleborg använt som bedömningsunderlag, men anser att suicidriskbedömningen som gjordes i samband med utskrivningen skulle ha dokumenterats. - IVO bedömer att diagnosen som förekom i journalanteckningar på vård- och omsorgsboendet och i lex Maria-anmälan från Gävle kommun inte har haft någon betydelse för patientsäkerheten vid den aktuella händelsen.			Kia Fernlund, kontorschef	Ärendet avslutas.

Nr	Skrivelse från IVO daterat	Dnr	Frågan/ärendet	Svar senast till IVO	Ordförandebeslut, daterat	Ansvarig chef	Beslut
2.	2018-03-07	18ON105	Begäran om uppgifter – uppföljning av gynnande domar – bistånd enligt 4 kap 1 § SoL samt insatser enligt 9 § LSS - ej verkställda domar, äldre än 4 månader	2018-05-02	2018-04-23 (skickat 24/4)	Katarina Stistrup, myndighetschef	
3.	2018-08-20	18ON392	Begäran om yttrande och handlingar – övervägande om att ansöka om utdömande av särskild avgift hos förvaltningsrätten	2018-10-08	2018-10-04 (skickat 4/10)	Katarina Stistrup, myndighetschef	
4.	2018-10-17	18ON472	Begäran om yttrande och handlingar – Övervägande om att ansöka om utdömande av särskild avgift hos förvaltningsrätten	2018-11-28	2018-11-21 (skickat 23/11)	Katarina Stistrup, myndighetschef	
4.	2019-10-03	18ON472	Beslut - Ärendet avslutas: IVO bedömer mot bakgrund av de redovisade omständigheterna i ärendet att det inte finns skäl att ansöka om utdömande av särskild avgift hos förvaltningsrätten.			Katarina Stistrup, myndighetschef	Ärendet avslutas.
5.	2018-10-23	18ON477	Begäran om yttrande och handlingar – Övervägande om att ansöka om utdömande av särskild avgift hos förvaltningsrätten	2018-12-04	2018-11-27 (skickat 27/11)	Katarina Stistrup, myndighetschef	
5.	2019-10-16	18ON477	Beslut - Ärendet avslutas IVO ansöker inte om särskild avgift då tiden för att ansöka har passerat.			Katarina Stistrup, myndighetschef	Ärendet avslutas
6.	2018-11-01	18ON498	Begäran om yttrande och handlingar – Övervägande om att ansöka om utdömande av särskild avgift hos förvaltningsrätten	2018-12-07	2018-11-27 (skickat 27/11)	Katarina Stistrup, myndighetschef	
6.	2019-10-21	18ON498	Beslut - Ärendet avslutas. IVO bedömer mot bakgrund av de redovisade omständigheterna i ärendet att det inte finns skäl att ansöka om utdömande av särskild avgift hos förvaltningsrätten.			Katarina Stistrup, myndighetschef	Ärendet avslutas

Nr	Skrivelse från IVO daterat	Dnr	Frågan/ärendet	Svar senast till IVO	Ordförandebeslut, daterat	Ansvarig chef	Beslut
7.	2019-02-21	19ON86	Underrättelse och begäran om uppgifter/handlingar – meddelande om inledd tillsyn	2019-03-20	2019-03-14 (skickat 18/3)	Kristina Wäppling-Lindbäck (Oskar Andersson)	
7.	2019-06-14	19ON86	Meddelande om möjlighet att lämna synpunkter - Protokoll upprättat vid dialogmöte 17 maj - ev synpunkter ska lämnas till IVO senast 12/8			Kristina Wäppling-Lindbäck (Oskar Andersson)	Bitr sektorchef beslutar 19/6 att avstå från att lämna synpunkter.
7.	2019-08-26	19ON86	Beslut - Ärendet avslutas, IVO har i aktuellt ärende inte uppmärksammat några brister inom de områden som tillsynen omfattat.			Kristina Wäppling-Lindbäck (Oskar Andersson)	Ärendet avslutas.
8.	2019-06-26	19ON222	Underrättelse och begäran om handlingar och uppgifter - Klagomål mot hälso- och sjukvården, Forellplan 1 B	2019-08-19	2019-08-12 (skickat 16/8)	Kia Fernlund	
8.	2019-11-29	19ON222	Underrättelse med möjlighet att lämna synpunkter på förslag till beslut	2020-01-10		Kia Fernlund	Kia Fernlund beslutar 12/12 att avstå från att lämna synpunkter
8.	2020-01-21	19ON222	Beslut IVO avslutar ärendet med följande ställningstagande: - Det har brustit i vården och omsorgen av patienten på aktuellt boende - Det går inte att följa patientens vård och omsorg i varken den kommunala hälso- och sjukvårdsjournalen eller i den sociala dokumentationen - Vårdgivaren har vidtagit adekvata åtgärder med anledning av anmäld händelse.			Kia Fernlund	Ärendet avslutas.

9.	2020-01-31	20ON25	Underrättelse och begäran om handlingar och uppgifter - Klagomål mot hälso- och sjukvården, Vallongården	2020-03-04	2020-02-24 (skickat 25/2)	Kia Fernlund, kontorschef	
10.	2020-03-12	20ON93	Underrättelse och begäran om handlingar och uppgifter - Klagomål mot hälso- och sjukvården, Forellplan	2020-04-21		Kia Fernlund, kontorschef	

Meddelande från Inspektionen för vård och omsorg (IVO) om tillsyn

Nr	Skrivelse från IVO daterat	Dnr	Frågan/ärendet	Svar senast till IVO	Ordförandebeslut, daterat	Ansvarig chef	Beslut
1.	2018-11-09	18ON502 (se även 17ON341)	Meddelande om inspektion - uppföljning av de åtgärder som redogjorts i lex Sarah anmälan Anette Falk/Ulla Hamrén förbereder mötet.			Anette Falk, områdeschef	Ärendet avslutas.
1.	2019-01-14	18ON502 (se även 17ON341)	Beslut - IVO avslutar ärendet.			Anette Falk, områdeschef	Ärendet avslutas.
2.	2018-11-09	19ON64	Meddelande om inledd tillsyn samt meddelande om inspektion - Uppföljningar av i lex Maria anmälningar, 18ON304, 18ON303 Ulrika Carlsson, MAS, samordnar inför inspektionen som är den 24 april och då intervjuer kommer ske.			Anneli Lindblom, Kontorschef (hemsjukvård) Kia Fernlund, Kontorschef (Vallongården)	
2.	2019-05-02	19ON64	Underrättelse om möjlighet att lämna synpunkter - Protokoll upprättat vid intervjuer 24 april			Anneli Lindblom, Kontorschef (hemsjukvård) Kia Fernlund, Kontorschef (Vallongården)	Bitr sektorchef beslutar att avstå från att lämna synpunkter.
2.	2019-06-02	19ON64	Beslut - IVO har inte uppmärksammat några brister och avslutar därför ärendet.			Anneli Lindblom, Kontorschef (hemsjukvård) Kia Fernlund, Kontorschef (Vallongården)	Ärendet avslutas.

Nr	Skrivelse från IVO daterat	Dnr	Frågan/ärendet	Svar senast till IVO	Ordförandebeslut, daterat	Ansvarig chef	Beslut
3.	2019-06-02	19ON209	Underrättelse om öppnat ärende och meddelande om inspektion - Granskning av ledningssystem för informationssäkerhet (LIS) - Inspektion den 4 september			Katarina Stistrup	
3.	2019-11-25	19ON209	Underrättelse med möjlighet att lämna synpunkter över innehållet i handlingar.	2019-12-23		Katarina Stistrup	Katarina Stistrup beslutar 29/11 att avstå från att lämna synpunkter
3.	2020-01-21	19ON209	Beslut IVO har identifierat följande brist: - Kommunen har inte genomfört någon övergripande riskanalys av informationssäkerheten avseende påverkan på kommunens nätverk och informationssystem. IVO kan komma att följa upp ärendet inom ramen för kommande tillsyn.			Katarina Stistrup	IVO kan komma att följa upp ärendet inom ramen för kommande tillsyn.
3.	2020-01-31	19ON209	Rättelse av beslut - IVO inkommer med rättelse av beslut då VG gjort IVO uppmärksamma på att det fanns fel i beslutet daterat 2020-01-21. På sidan 2 stod ”Uppsala” där det skulle vara ”Gävle”.			Katarina Stistrup	
4.	2019-08-08	19ON255	Underrättelse om inledd tillsyn samt begäran om handlingar - Tillsyn för att följa upp hur nämnden tagit emot och utrett den anmälan som IVO översänt för åtgärd (19ON188): synpunkt på att uppgjort schema inte följs, hemtjänst Brynäs	2019-09-16	2019-09-06 (skickat 10/9)	Anneli Lindblom	
4.	2019-09-25	19ON255	Beslut - IVO har inte uppmärksammat några brister och avslutar därför ärendet.			Anneli Lindblom	Ärendet avslutas.

Beslut från Inspektionen för vård och omsorg (IVO) efter tillsyn (oanmäld)

Nr	Skrivelse från IVO daterat	Dnr	Frågan/ärendet	Svar senast till IVO	Ordförandebeslut, daterat	Ansvarig chef	Beslut

Kommande beslut: Remiss - Trafikförsörjningsprogram färdtjänst och riksfärdtjänst

18

20ON85

OMVÅRDNAD GÄVLE
Gävle Kommun
Ank. 2020 -03- 10
Dnr .....

Dnr 18SBN420

Remiss för Trafikförsörjningsprogram färdtjänst och riksfärdtjänst

Samhällsbyggnadsnämnden har tagit beslut om att trafikförsörjningsprogrammet för färdtjänst och riksfärdtjänst ska skickas ut på remiss till Arbetsmarknads-och funktionsrättsnämnden, Utbildningsnämnden, Omvårdnadsnämnden, Tillgänglighetsrådet, Pensionärsrådet och Region Gävleborg.

Följande uppdateringar är gjorda i nya Trafikförsörjningsprogrammet

-Nya tillämpningsanvisningar för färdtjänst och riksfärdtjänst
- Taxan utifrån zoner
- Statistik i resandet vad gäller färdtjänst och riksfärdtjänst

Motiv: Varje kommun ska regelbundet i ett Trafikförsörjningsprogram ange omfattningen av trafik enligt lag om färdtjänst (1997:736) och lagen om 1997:735) riksfärdtjänst och grunderna för prissättning för resorna med sådan trafik i den mån kommunen inte överlåtit sina uppgifter enligt dessa lagar till den regionala kollektivtrafikmyndigheten

Remisstid: Är till och med 2020-04-30

Handlingar som bifogas är; Beslut från samhällsbyggnadsnämnden, protokoll, närvarolista, Trafikförsörjningsprogrammet.

Med vänliga hälsningar

Ordförande i Samhällsbyggnadsnämnden

Daniel Olsson

Vid frågor kontakta, Pia Jansson , färdtjänst utredare, 026 - 178413

Gävle kommun Livsmiljö Gävle 801 84 Gävle Besök Kyrkogatan 22
Växel 026-17 80 00 samhallsbyggnad@gavle.se www.gavle.se

§ 47: Trafikförsörjningsprogram färdtjänst och riksfärdtjänst

Dnr 18SBN420

Beslut

Samhällsbyggnadsnämnden beslutar att skicka ut programmet på remiss.

Ärendebeskrivning

Varje kommun ska regelbundet i ett Trafikförsörjningsprogram ange omfattningen av trafik enligt lagen om färdtjänst (1997:736) och om lagen om (1997:735) riksfärdtjänst och grunderna för prissättning för resor med sådan trafik i den mån kommunen inte överlåtit sina uppgifter enligt dessa lagar till den regionala kollektivtrafikmyndigheten.

Remissen ska skickas till:

Arbetsmarknads-och funktionsrättsnämnden
Utbildningsnämnden
Omvårdnadsnämnden
Tillgänglighetsrådet
Pensionärsrådet
Region Gävleborg

Beslutsunderlag

- Tjänsteskrivelse, dnr 18SBN420-3
- Trafikförsörjningsprogram Gävle, dnr 18SBN420-1

Gävle KOMMUN

Sammanträdesprotokoll

Samhällsbyggnadsnämnden
Sammanträdesdatum 2020-02-26

Plats och tid
Förvaltningshuset, Amsterdam, kl. 09:00-16:30
Ajournering kl 15:00-15:05

Paragraf
§§31-67

Närvarande
Se sidan 2

Justeringens plats och tid
Förvaltningshuset 2020-03-03

Sekreterare Jenny Blomberg

Ordförande Daniel Olsson (S)

Justerare Annika Erlandsson (M)

Anslag/Bevis

Protokollet är justerat. Justeringen har tillkännagivits genom anslag.

Organ
Samhällsbyggnadsnämnden

Sammanträdesdatum
2020-02-26

Anslag sätts upp
2020-03-04

Anslag tas ned
2020-03-26

Förvaringsplats för protokollet
Förvaltningshuset Arkiv plan 1

Underskrift Jenny Blomberg

Närvaro

Ledamöter	Närvarande	Frånvarande	Tjänstgörande ersättare
Daniel Olsson, ordförande (S)	X		
Eva Lövqvist (S)	X	Jäv § 62	Mikael Persson (L) § 62
Kent Edin (S)	§§ 31-52	§§ 53-67	Marie Rogsberg (S) § 53, Niklas Nygren (S) §§ 54-62, 64-67, Mikael Persson (L) § 63
Elin Pöllä (S)	X	Jäv § 51	Marie Rogsberg (S) § 51
Ulla Westerberg (MP)	X		
Anders Ekman (C)	X		
Kjell Helling, vice ordf (L)	X		
Stefan Pettersson (V)	X	Jäv § 36, 54	Karin Qvarnström (V) § 36, 54
Måns Montell, 2:e vice ordf (M)	X		
Annika Erlandsson (M)	X		
Rosmari Holmgren (KD)	X	Jäv § 58	Mikael Brodin (M) § 58
Christer Larsson (SD)	X		
Thomas Lindberg (SD)	X		
Ersättare	**Närvarande**	**Frånvarande**	
Niklas Nygren (S)	X	Jäv §§ 50-51, 53, 63	
Marie Rogsberg (S)	§§ 31-57	§§ 58-67	
Frida Johnsson, (MP)	§§ 31-55	§§ 56-67	
Bjarni Arnason (C)		X	
Mikael Persson (L)	X		§§ 62, 63
Karin Qvarnström (V)	X	Jäv § 56	§ 36, 54
Mikael Brodin (M)	X	Jäv § 59	§ 58
Mikael Hillman (M)		X	
Anders Hemlin (SD)	X		

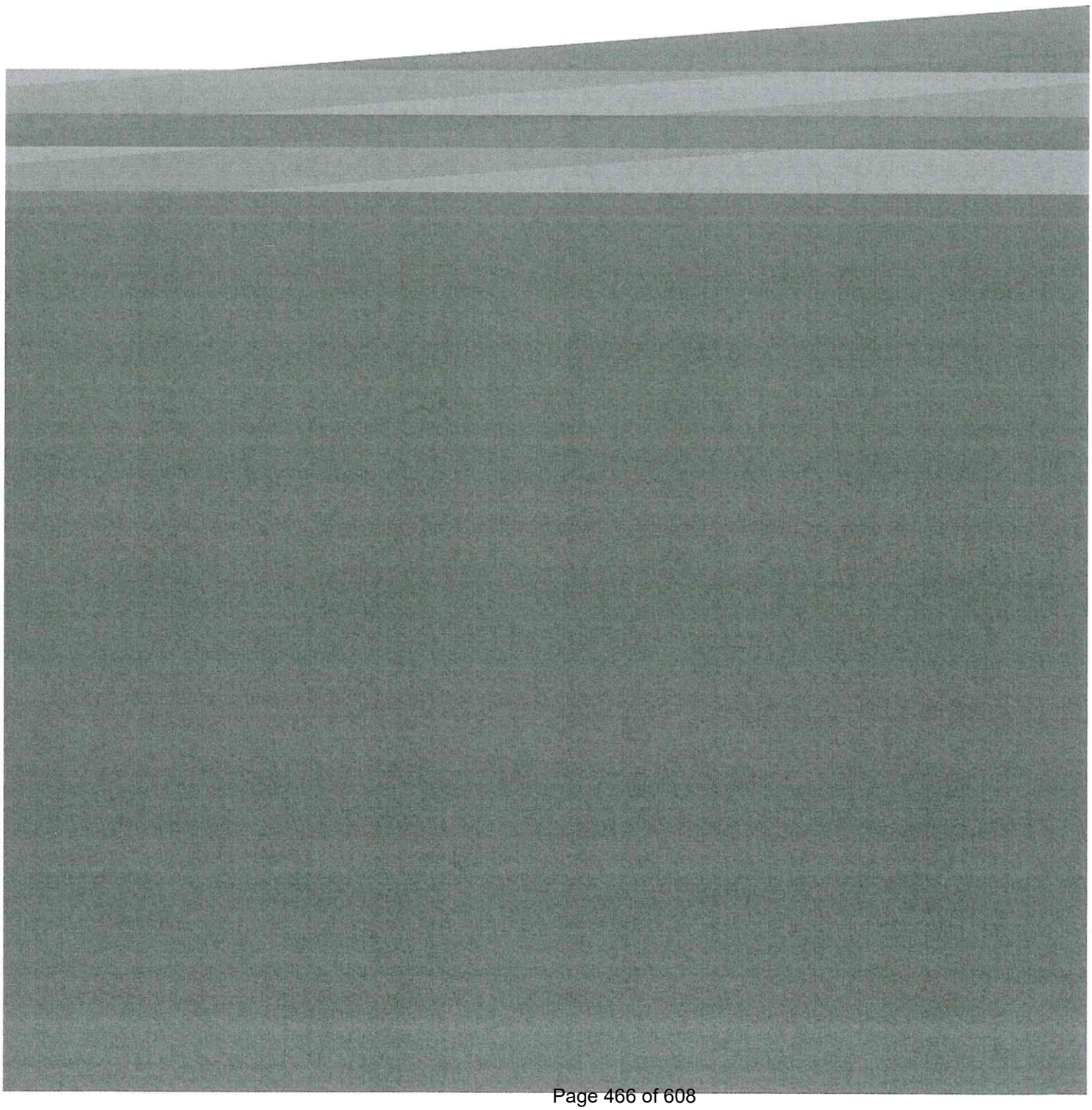
Övriga närvarande	
Ulrica Olsson, tf sektorchef	Maria Dahlgren, projektledare anläggning
Jenny Blomberg, nämndsamordnare	Eva-Lena Wik, kommunikationsstrateg
Jessica Lingvall, miljöinspektör	Johan Andersson, miljöinspektör
Dan Ageborn, jurist	Patrik Gustavsson, miljöchef
Anna-Karin Gävert, landskapsarkitekt	Anna Tengqvist, bygglovschef
Emma Larsson, planarkitekt	Hanna Bolin, bygglovshandläggare
Emma Svedberg, eventansvarig Gävle City	Rickard Westling, bygglovshandläggare
Maria Karlberg, tillståndshandläggare	Helena Myhrman, stadsarkitekt
Ellinor Bostedt, ekonomistrateg	Kevin Engberg, planingenjör
Ingegerd Krantz, projektledare	Josef Wårdsäter, planarkitekt
Frida Wiklund, miljöinspektör	Karin Nilsson, planarkitekt
Pia Jansson, färdtjänstutredare	Sari Svedjeholm, planingenjör
Calle Holmström, trafikplanerare	

SAMHÄLLSBYGGNAD GÄVLE

Gävle KOMMUN

Trafikförsörjningsprogram färdtjänst och riksfärdtjänst

Gävle kommun



Trafikförsörjningsprogram Färdtjänst och riksfärdtjänst

Gävle Kommun

Författare

© Författaren och Gävle kommun 2012. Uppdaterad 2019

Grafisk form Pangea design

www.gavle.se

Förord

I programmet redogörs för begrepp och avgränsningar, nuläge och förutsättningar, vision för resande, mål och förslag på åtgärder för att nå målen, och slutligen hur uppföljning ska ske i Samhällsbyggnadsnämnden.

Vi i Gävle kommun vill att alla kommuninnevånare ska ha till gång till en bra och tillgänglig kollektivtrafik med hög service och bra bemötande, oavsett om du åker på stadsbussarna, landsbygdstrafiken eller med färdtjänst. Färdtjänst är en del av kollektivtrafiken, så kallad särskild kollektivtrafik som ger personer med särskilda behov och som har svårt att utnyttja den allmänna kollektivtrafiken, möjlighet att resa inom länet. För att kunna använda sig av den särskilda kollektivtrafiken behövs tillstånd.

Gävle kommun har antagit den länsgemensamma taxan för färdtjänst och har nu länsgemensamma tillämpningsanvisningar.

Vår vision och önskan är att den allmänna kollektivtrafiken ska utvecklas så att många fler som idag väljer färdtjänst ska, när man vill och kan, välja den allmänna. Det ger en ökad tillgänglighet och en större personlig frihet för personer med funktionsnedsättning samtidigt som det kostar mindre för samhället. För att uppnå det vill vi satsa på information och reseträning, ökat anpassning av bussar och tåg, hållplatser och anropsstyrd trafik och utökad ledsagarservice.

Satsningar på teknik som hållplatsutrop, kopplade resor, olika typer av färdtjänstkort och ett utvecklat informationssystem vid hållplatser kan förenkla resandet och ge nöjdare resenärer både för resor med allmänna kollektivtrafiken och för färdtjänstresenärer.

Samhällsbyggnadsnämnden kommer årligen att följa upp målen och åtgärder inom information, tillgänglighet och teknik.

Hoppas att du ska finna programmet informativt och lättläst. Trevlig läsning!

Ordförande samhällsbyggnadsnämnden Gävle kommun

Innehållsförteckning

Begrepp och avgränsningar **2**
Den regionala kollektivtrafikmyndigheten 2
Den allmänna kollektivtrafiken 2
Den särskilda kollektivtrafiken 2
Avgränsningar 2
Nuläge och förutsättningar **3**
Gemensamma förutsättningar 3
Befolkning 5
Tillämpningsanvisningar för Färdtjänst 6
Trafikens omfattning och kostnad 9
Färdtjänst 9
Riksfärdtjänst 10
Samordning av resor 10
Ledsagarbiljett 10
Resandeutveckling 11
Färdtjänst 11
Riksfärdtjänst 11
Resbehov 11
Vision **12**
Alla ska kunna resa 12
Mål **12**
Resande med ledsagarkort ska öka 12
Åtgärder för att nå målen **12**
Information 13
Tillgänglighet 13
Teknik 13
Uppföljning **13**

Begrepp och avgränsningar

Den regionala kollektivtrafikmyndigheten

Den regionala kollektivtrafikmyndigheten ansvarar för den allmänna kollektivtrafiken. I Gävleborgs län är den regionala kollektivtrafikmyndigheten en förvaltning under *Region Gävleborg*, X-trafik. 1)

Den allmänna kollektivtrafiken

Allmän kollektivtrafik är i förväg organiserade, regelbundet tillgängliga transporter som erbjuds allmänheten. Det kan vara avtalsreglerad trafik som den regionala kollektivtrafikmyndigheten tar ansvar för genom tecknat avtal med trafikföretag eller utför i egen regi och som står till allmänhetens förfogande med gällande färdbevis. Den kan också vara kommersiell och drivas i vinstsyfte av ett trafikföretag. Kommersiell trafik måste dock också anmälas till den regionala kollektivtrafikmyndigheten.

Den särskilda kollektivtrafiken

Den särskilda kollektivtrafiken ger en möjlighet för personer med särskilda behov som har svårt att utnyttja den allmänna kollektivtrafiken för att förflytta sig inom länet. Den särskilda kollektivtrafiken består av färdtjänst, riksfärdtjänst och sjukresor. För att kunna nyttja den särskilda kollektivtrafiken krävs att man får ett tillstånd utfärdat och resan beställs i förväg. Kommunerna är enligt lag skyldiga att anordna färdtjänst och riksfärdtjänst för sina innevånare. Skillnaden mellan färdtjänst och riksfärdtjänst är att färdtjänst gäller för resor inom den egna kommunen (eller det område som bestämts av tillståndsgivande myndighet) och riksfärdtjänst gäller resor utanför området men inom Sverige.

För sjukresor ansvarar *Region Gävleborg* 2)

Avgränsningar

Enligt 2 kap 11 § i lag (2010:1065) om kollektivtrafik ska varje kommun regelbundet i ett trafikförsörjningsprogram ange omfattningen av trafik enligt lagen (1997:736) om färdtjänst och lagen (1997:735) om riksfärdtjänst och grunderna för prissättningen för resor med sådan trafik, i den mån kommunen inte överlåtit sina uppgifter enligt dessa lagar till den regionala kollektivtrafikmyndigheten. Kommunen ska sedan anta programmet efter samråd med den regionala kollektivtrafikmyndigheten och, i förekommande fall, landstinget.

Detta program kommer därför enbart att behandla färdtjänst och riksfärdtjänst. Det finns även andra former av kollektivtrafik som hanteras av kommunen och kollektivtrafikmyndigheten, olika former av beställd trafik som skolskjuts, resor till dagverksamhet med mera, denna trafik behandlas inte i detta program.

Nuläge och förutsättningar

Gemensamma förutsättningar

Lagen (1997:736) om färdtjänst slår fast att kommunen ansvarar för att ordna färdtjänst av god kvalitet åt sina innevånare.

"3 § Varje kommun ansvarar, såvitt gäller kommuninvånarna, för att färdtjänst av god kvalitet anordnas inom kommunen och, om det finns särskilda skäl, mellan kommunen och en annan kommun. En kommun får för sina kommuninvånare anordna färdtjänst också i eller mellan andra kommuner."

Lagen (1997:735) om riksfärdtjänst beskriver att kommunen skall lämna reskostnadsersättning till personer med varaktiga funktionshinder som har fördyrade om kostnader på grund av sitt funktionshinder.

"1 § En kommun skall på de villkor som anges i denna lag lämna ersättning för reskostnader för personer som till följd av ett stort och varaktigt funktionshinder måste resa på ett särskilt kostsamt sätt.

I Gävleborgs län har samtliga kommuner överlåtit till den nya kollektivtrafikmyndigheten upphandla persontransport- och samordningstjänster enligt 2 kap. 12 § i lag (2010:1065) om kollektivtrafik. Formerna för detta regleras i två avtal, ett samarbetsavtal och ett samreseavtal, som konverterades under 2012.

"**12 §** Efter överenskommelse med landstinget eller en kommun i länet får den regionala kollektivtrafikmyndigheten upphandla persontransport- och samordningstjänster för sådana transportändamål som kommunerna eller landstinget ska tillgodose samt samordna sådana transporttjänster."

Persontrafiktjänsterna är upphandlade enligt Lagen om offentlig upphandling (LOU) och *ett nytt avtal trädde i kraft under juni 2016 som ersätter det tidigare avtalet från 2011. Det nya avtalet är som det tidigare ett 5-årigt avtal.* 3)

Avtalen innebär att entreprenörerna förbinder sig att utföra transporter för samtliga kommuner och landstinget. Totalt finns 257 fordon

En för länet gemensam beställningscentral - Serviceresor, finns i idag som en del av X-trafiks verksamhet där samordning av resor sker. Beställningscentralen har öppet vardagar 06.00-22.00, lördagar och helgdagsaftnar 07.00-22.00 samt söndagar och helgdagar 08.00-22.00. Beställningar görs telefonledes via ett 0771-nummer, via e-post eller via sms

Enligt 4 § i lag (1997:736) om färdtjänst och 3 § i lag (1997:735) om riksfärdtjänst har kommuner även möjlighet att överlåta tillståndsgivningen för färdtjänst och riksfärdtjänst till kollektivtrafikmyndigheten. I Gävleborgs län har 5 av 10 kommuner gjort detta- Söderhamn, Bollnäs, Ockelbo, Hofors och Nordanstigs kommun. Övriga kommuner sköter detta själva.

"**4 §** Kommunens uppgifter enligt denna lag fullgörs av den eller de nämnder som kommunfullmäktige bestämmer.

Kommunen får, efter överenskommelse med landstinget, om det hör till dem som ansvarar för

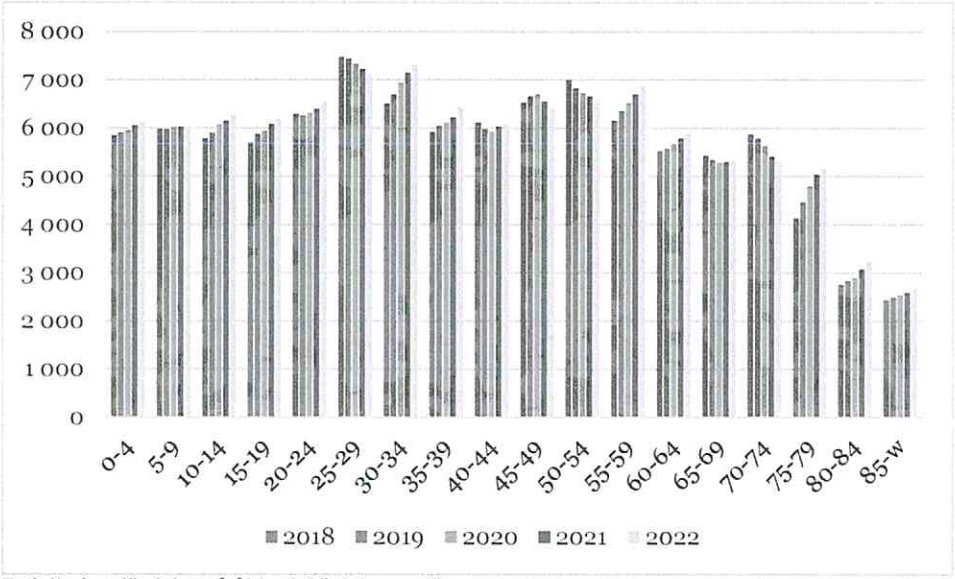
kollektivtrafiken i länet, överlåta sina uppgifter enligt denna lag till den regionala kollektivtrafikmyndigheten i länet. Lag (*2010:1068*)."

"3 § Kommunens uppgifter enligt denna lag fullgörs av den eller de nämnder som kommunfullmäktige bestämmer. Kommunen får, efter överenskommelse med landstinget, om det hör till dem som ansvarar för kollektivtrafiken i länet, överlåta sina uppgifter enligt denna lag till den regionala kollektivtrafikmyndigheten i länet. Lag (2010:1067).

*Källa: X-trafik 2012

Befolkning

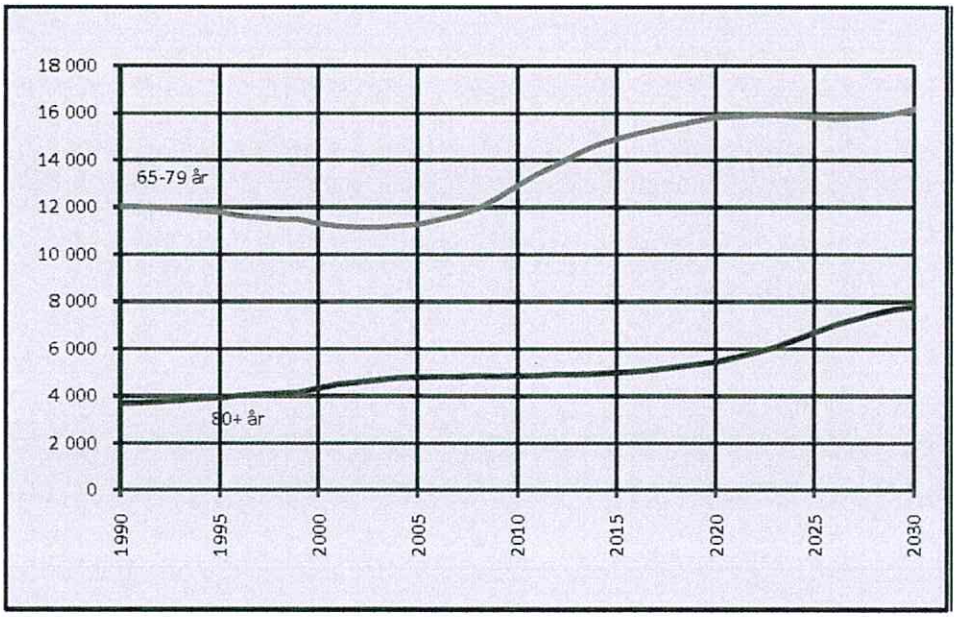
Gävleborgs län har de senaste åren haft en positiv befolkningstillväxt. Den åldersgrupp som ökar mest är gruppen mellan 65 och 75 år. Även medelåldern ökar i Gävleborgs län.



Befolkning fördelat på ålder i Gävleborgs län mellan 2018 och 2022

I Gävle kommun har befolkningstillväxten de senaste åren varit mer positiv och Gävle kommunen planerar nu för en folkmängd på 104 000 år 2025. (källa: "Planeringsfolkmängd i Gävle kommun för år 2025 – Översyn år 2018").

Gruppen "Äldre-äldre" (80+ år) ökar först måttligt under de närmsta åren, följt av en period med relativt stora ökningstal. Sammantaget ökar åldersgruppen med drygt 1 800 personer till år 2025 och med ytterligare 1 100 personer till år 2030.



Antal invånare i åldersgrupperna 65-79 år samt 80+ år under perioden 1990-2011 och prognos för åren 2012-2025 (-2030)

Tillämpningsanvisningar för Färdtjänst

Varje kommun har enligt lagen (1997:736) om färdtjänst rätt att bestämma förutsättningar för resandet i kommunen. Detta görs i de så kallade tillämpningsanvisningarna.

"9 § Tillstånd till färdtjänst meddelas för viss tid eller tills vidare.
Tillstånd får i skälig omfattning förenas med föreskrifter om
1. vilket färdsätt som får användas,
2. inom vilket område resor får göras, och
3. hur många resor tillståndet omfattar.

Sådana resor som kan anses vara väsentliga för tillståndshavaren får begränsas till antalet endast om det finns synnerliga skäl.
Om det finns särskilda skäl, får tillståndet även i övrigt förenas med villkor."

Tillämpningsanvisningarna för färdtjänst beskriver villkor för resandet med färdtjänst och de tillstånd som utfärdas. Där finns beskrivet hur ansökning och prövning av tillstånd går till, vad tillståndet omfattar, beställning av resa och vilken service man har rätt till.

I Gävleborgs län har alla kommuner numera länsgemensamma tillämpningsanvisningar för färdtjänst och riksfärdtjänst. Enligt följande;

Beställning av färdtjänst
Beställning görs till beställningscentralen i god tid, minst 90 minuter före önskad resa.

Avbokning av färdtjänst
Avbokning sker senast 60 minuter före överenskommen tid. Kostnad för framkört fordon som inte avbokats betalas av resenären.

Möjlighet ges att resa inom hela Gävleborgs län
Resan bokas på samma sätt som ordinarie färdtjänst, du betalar för den sträcka du reser. Aktuell prislista hittar du på xtrafik.se/Färdtjänst-Riksfärdtjänst.

Chaufförservice
Finns ett stort hjälpbehov att hämtas/lämnas inne så kan chaufförservice beviljas. Det finns ingen möjlighet att vid enstaka tillfällen beställa och betala för chaufförservice.

Medresenär
Medresenär får inte orsaka extra service av föraren.
Information om medföljande barn måste meddelas tillståndsgivaren.

Bärhjälp
Kan beviljas under en period på sex månader, chauffören gör bedömningen om det är möjligt att genomföra insatsen i trapphus på ett säkert sätt.

Hjälpmedel
Hjälpmedel för förflyttning knutna till resenärens funktionsnedsättning får medtagas.

Djur
Sällskapsdjur ska under resan förvaras i bur eller ha godkänd sele.
Medföljande djur placeras i lastutrymmet.

Resa för barn
Bilkudde finns tillgängliga i fordonet. Hjälpmedel för säkert resande såsom babyskydd, bilbarnstol, bältestol tar resenären själv med.

Handbagage
Högst två väskor som chauffören enkelt kan bära med sig får medtagas

Riksfärdtjänst tillämpningsanvisningar

Ansökan om riksfärdtjänst till resmål utanför Gävleborgs län ska göras skriftligt på avsedd blankett. Ansökan bör vara tillståndsgivaren tillhanda minst tre veckor före planerad resa, vid större helger minst sex veckor innan planerad resa.

Färdsätt beviljas utifrån nedanstående prioriteringsordning. Hänsyn tas till resenärens funktionsnedsättning:

1. allmänna kommunikationer (tåg, buss, flyg eller båt med ledsagare)
2. allmänna kommunikationer i kombination med bil/specialfordon
3. bil/specialfordon.

Sökande som inte är färdtjänstkund och som ansöker om riksfärdtjänst första gången ska ansöka skriftligen minst sex veckor före planerad resa.

Ansökan om riksfärdtjänst görs genom att beställa en ansökningsblankett från Livsmiljö Gävle, telefon 026-17 80 00 eller skriva ut blanketten från kommunens webbplats: www.gavle.se. Fyll i din ansökan och skicka den till adressen som står på ansökningsblanketten.

Samåkning

Kan ske hela eller delar av resan. Restiden kan fördubblas.

Hjälpmedel

Nödvändiga hjälpmedel för resans genomförande får medföras.

Bagage

En resväska på max 20 kg och ett handbagage får medföras.

Husdjur

Tjänstehund (ledar-service-signalhund) som är knutet till resenärens funktionsnedsättning får medföras. Sällskapsdjur får ej medföras.

Avbokning

Avbeställning för bokad resa ska göras två dagar före beviljad resdag. Kostnad för resa som ej avbokats betalas av resenären.

Beställning

Beviljad riksfärdtjänst med allmänna kommunikationer bokas och betalas av resenären hos aktuellt trafikföretag. Efter resans genomförande skickas en reseräkning tillsammans med biljett/kvitton i original till tillståndsgivaren som därefter utbetalar ersättning motsvarande skillnaden mellan resekostnaden och egenavgiften.

Beviljad riksfärdtjänst med bil/specialfordon som startar eller slutar inom Gävleborgs län bokas hos anvisad beställningscentral.

Beviljad riksfärdtjänst med bil/ specialfordon där hela resan sker utanför Gävleborgs län bokas och betalas av resenären hos lokal entreprenör. Efter resans genomförande skickas en reseräkning tillsammans med kvitton i original till tillståndsgivaren som därefter utbetalar ersättning motsvarande skillnaden mellan resekostnaden och egen avgiften.

Hjälpmedel

De hjälpmedel som är nödvändiga för resans genomförande får medföras.

Bagage

Vid resa med allmänna kommunikationer får bagage medföras enligt trafikföretagens bestämmelser

Vid resa med bil/specialfordonfår en resväska max 20 kg och ett handbagage medföras.

Medresenär

Medföljande person som inte är ledsagare kallas medresenär. Vid resa med bil/specialfordon kan efter ansökan en medresenär beviljas medfölja på resan. Medresenär får inte förorsaka extra service för föraren. Medresenär får medföra en resväska max 20 kg och ett handbagage.

Husdjur

Vid resor med allmänna kommunikationer får husdjuren medföras enligt trafikföretagets bestämmelser.

Vid resa med bil/specialfordon får tjänstehund (ledar-service och signalhund som är knutet till resenärens funktionsnedsättning medföras

Taxor och avgifter

Färdtjänst

Kommunen som tillståndsgivare har också enligt lagen (1997:736) om färdtjänst rätt att ta ut en avgift för resor med färdtjänst. Kommunen bestämmer själv den avgiften men den får inte överstiga kommunens självkostnader.

"10 § För resor med färdtjänst får tillståndsgivaren ta ut en avgift enligt grunder som bestäms enligt 11 §."

I Gävleborgs län finns länsgemensam taxa för färdtjänst. Det är en zontaxa som följer samma zonindelning som den allmänna kollektivtrafikens zonindelning före. Denna taxa indexregleras varje år med färdtjänstindex och är för närvarande som följer:

Antal zoner	Vuxen*	Ungdom**
1 zon	50	25: -
2 zoner	60: -	30: -
3 zoner	75: -	40: -
4 zoner	95-	50: -
5 zoner	115: -	60: -
6 zoner	135: -	70: -
7 zoner	150-	75: -
8 zoner	165-	85-
9 zoner	180: -	90: -
10 zoner	220: -	110: -

* gäller från och med den dag man fyller 20 år.
** gäller till den dag man fyller 20 år.

Gävle kommun har som länets övriga kommuner antagit den länsgemensamma taxan. Gör man resor inom andra kommuner utanför Gävleborgs län betalar man halva taxameterbeloppet.

Riksfärdtjänst

Lagen om riksfärdtjänst är en kostnadsersättningslag, vilket innebär att personer som har fördyrade omkostnader för resor på grund av sin funktionsnedsättning kan beviljas resa med riksfärdtjänst. Taxan för riksfärdtjänst bestäms av regeringen och är en avståndsrelaterad taxa enlig följande tabell.

Vägavstånd i kilometer	Egenavgift i kronor	
	26 år och uppåt	Upp t o m 25 år
0 - 100	105	73
101 - 125	130	91
126 - 150	165	115
151 - 175	195	136
176 - 200	220	154
201 - 225	255	178
226 - 250	275	192
251 - 275	300	210
276 - 300	320	224
301 - 350	370	259
351 - 400	420	294
401 - 450	455	318
451 - 500	480	336
501 - 600	535	374
601 - 750	600	420
751 - 1 000	655	458
1 001 - 1 250	680	476
1 251 - 1 500	700	490
Över 1 501	755	528

Trafikens omfattning och kostnad

Färdtjänst

Alla färdtjänstresor samordnas i den för länets kommuner gemensamma beställningscentralen. Resorna sker med personbil eller specialfordon (rullstolsbil). De bilar som beställningscentralen har till förfogande är

upphandlade av X-trafik. Resorna samordnas i ett planeringssystem (Planet) som också ägs av X-trafik. Det är endast personer med färdtjänsttillstånd som kan beställa färdtjänstresor.

Antal personer med färdtjänsttillstånd i Gävleborgs län var 8054 st. 2018. Totalt uppgick befolkningen i länet till drygt 285 637 st.

Antal färdtjänstresor i länet som beställts via beställningscentralen uppgick år 2018 till 181 835 st. I Gävle kommun gjordes under 2019, 77 000 resor med färdtjänst

Nettokostnaden för färdtjänstresor i Gävle uppgick 2018 till 11 407 kr inklusive samordningskostnader. Snittkostnaden per färdtjänstresa i Gävle var alltså 179 kr 2018.

Riksfärdtjänst

Resor med riksfärdtjänst ska i första hand ske med allmänna kommunikationer som buss, tåg eller flyg med ledsagare, i andra hand med personbil och specialfordon. När beslut tas om tillstånd till riksfärdtjänst väljs färdsätt med hänsyn till personens funktionsnedsättning. Kommunen är skyldig att se till att riksfärdtjänstresan sker till minsta möjliga kostnad.

I Gävle gjordes 1191 resor med riksfärdtjänst under 2018 och 2019. Kostnaden för riksfärdtjänstresor under 2018 var i Gävle totalt 1 945 000 kr. Den genomsnittliga kostnaden för en riksfärdtjänstresa i Gävle var 1 520 kr. (*Källa X-trafik*)

Samordning av resor

För att få ett så effektivt resande som möjligt samordnas de flesta resorna i länet. Det sker främst genom att fler personer som ska samma väg får åka tillsammans i bilen (samåkning) eller att en bil får en bestämd rutt som den kör utan att åka tillbaka till stationen (slinga) och på den rutten kan köra flera personer. Detta ger både miljömässiga vinster och ekonomiska vinster. De resor som inte kan samordnas görs som singelresor. För samordning av resor används ett dataprogram (Planet), som ägs av X-trafik.

Ledsagarbiljett

Ledsagarbiljetten är ett resebevis i den allmänna kollektivtrafiken. Detta ger färdtjänstresenärer som kan resa med allmänna kommunikationer med hjälp under resan. Det innebär att resenären betalar sin resa med kollektivtrafiken och att ledsagaren (hjälpen) åker gratis på X-trafiks bussar och X-tåget. Kortet gäller i hela Gävleborgs län och distribueras via X-trafik. Möjligheten att få ett ledsagarkort erbjuds till alla som beviljats färdtjänst.

Under 2018 gjordes ca 11 422 resor med ledsagarkort i Gävle kommun.

Resandeutveckling

Färdtjänst

Resandet med färdtjänst har sett olika ut under åren men under 2018 har det varit 2 518 st. resande med färdtjänst i Gävle kommun. I hela länet har det gjorts 159 661 resor under 2019

Riksfärdtjänst

Antalet resor med riksfärdtjänst i Gävle kommun har varit 247 under 2018. I länet har det gjorts 2 650 under 2019

Resbehov

Sverige står inför en demografisk förändring som innebär att gruppen äldre blir allt större. Och även om gruppen äldre också blir friskare är det rimligt att anta att gruppen som förväntas ha behov av tillgänglighetsanpassade färdmedel kommer att bli större.

Samtidigt som det blir allt fler som förväntas vara i behov av tillgänglighetsanpassade färdmedel sker värderingsförskjutningar i samhället och morgondagens äldre antas ha andra krav på ett mer varierat och bättre kundanpassat utbud av tjänster och produkter. Detta ställer ökade krav även på färdtjänst och riksfärdtjänst.

Vision

Alla ska kunna resa

Den allmänna kollektivtrafiken kommer aldrig att kunna garantera full tillgänglighet för alla med funktionsnedsättning. Färdtjänsten kommer därför alltid att vara ett viktigt inslag i den sammanlagda kollektivtrafiken för att alla ska kunna resa. Självklart ska detta då ske med ett gott bemötande och god kvalité.

En överflyttning av resor från färdtjänst till allmän kollektivtrafik är önskvärd. Det sparar resurser för samhället och ger samtidigt en ökad tillgänglighet och frihet för personer med funktionsnedsättning. Samtidigt minskar både transportarbetet med bil och andelen miljöfarliga utsläpp. Den allmänna kollektivtrafiken ska utformas så att de flesta har möjlighet att resa kollektivt. Kan man inte resa ensam ska det vara självklart att man får möjlighet till hjälp och ledsagning utan kostnad även inom den allmänna kollektivtrafiken.

Mål

Resande med ledsagarkort ska öka

Färdtjänsten är en del av kollektivtrafiken. Den är ett komplement för dem som har väsentliga svårigheter att använda den allmänna kollektivtrafiken. Målet är dock att man som färdtjänstresenär även ska kunna använda den allmänna kollektivtrafiken när man kan. För att uppnå detta måste tillgängligheten till den allmänna kollektivtrafiken öka samtidigt som kunskapen om den allmänna kollektivtrafiken och hur man kan använda den förbättras. Ett mått på hur väl vi lyckas med detta är att resandet med ledsagarkorten ökar.

Tillgänglighetsanpassade hållplatser

Tillgängligheten till den allmänna kollektivtrafiken ska förbättras
Alla har rätt till att kunna göra sina egna val och leva ett självständigt liv. Om man som färdtjänstresenär kan använda den allmänna kollektivtrafiken till viss del ökar det valfriheten. För att detta ska vara möjligt krävs att trafikmiljö och fordon är anpassad så att inga onödiga hinder finns. För att uppnå detta måste vi vi måste arbeta med stadsplanering, nya tekniska lösningar och information till färdtjänstresenärer. Ett sätt att mäta hur väl vi lyckas med detta är att titta på antalet tillgänglighetsanpassade hållplatser. Kriterier för vad som krävs för att en hållplats ska vara helt tillgänglighetsanpassad måste därför tas fram. Andelen tillgänglighetsanpassade hållplatser ska följa målen i trafikstrategin.

Åtgärder för att nå målen

För att nå målen har vi valt att arbeta med åtgärder inom tre åtgärdsområden, information, tillgänglighet och teknik. Nedan beskrivs vilka åtgärder som ingår i varje område.

Information

Information till resenärer men även till entreprenörer och övriga berörda är en viktig del för att kvaliteten i verksamheten ska förbättras. Information är också viktig för att öka resandet med den allmänna kollektivtrafiken då det idag är många som inte vågar på grund av att de inte vet hur det fungerar. Att informera om och diskutera kvalitet och bemötande med förare av bussar och taxi är viktigt för att öka trygghet och nöjdhet hos resenärerna.

Exempel på åtgärder: Res träning, informationsinsatser till resenärer, information, utbildning och uppföljningsmöten med taxi och bussentreprenörer, information till tågentreprenörer, samarbete med ledsagarservice m.m.

Tillgänglighet

En förutsättning för att personer med en funktionsnedsättning ska kunna använda den allmänna kollektivtrafiken är att både bussar, hållplatser och vägen till hållplatser är anpassade för dessa personer. Att förenkla för resenären genom att skapa nya möjligheter till resande och hjälp skapar också ökat resande med och förbättrad tillgänglighet till den allmänna kollektivtrafiken.

Exempel på åtgärder: Anpassning av den fysiska miljön och bussar, anpassning av tåg och stationer, krav i upphandling, nya former av anropsstyrd trafik, kopplade resor, utökad ledsagarservice, resegaranti m.m.

Teknik

Idag finns många möjligheter att även med teknik förbättra tillgängligheten till den allmänna kollektivtrafiken för personer med funktionsnedsättning. Att förenkla för resenären att använda den allmänna kollektivtrafiken med olika former av tekniska lösningar ger fler möjlighet att resa med den allmänna kollektivtrafiken, men kan samtidigt förenkla resandet med färdtjänst och öka nöjdheten.

Exempel på åtgärder: Kopplade resor, informationssystem vid hållplatser, hållplatsutrop, ny teknik på bussar och tåg, ny teknik i mobiltelefoner m.m.

Uppföljning

En aktualitetsförklaring av trafikförsörjningsprogrammet görs vart fjärde år. Målen i trafikförsörjningsprogrammet följs upp varje år och Samhällsbyggnadsnämnden informeras via ett kort bokslut. De aktiviteter som görs från år till år läggs in i den årliga verksamhetsplanen och genomförandet beskrivs i det korta bokslutet.

Informationsärende: Patientsäkerhetsberättelse 2019, Omvårdnadsnämnden

20

20ON73

Datum: 2020-03-04 Dnr 20ON73

VÄLFÄRD GÄVLE

Patientsäkerhetsberättelse 2019

Omvårdnadsnämnden

Patientsäkerhetsberättelse 2019

Johanna Storing, medicinskt ansvarig för rehabilitering
Ulrika Carlsson, medicinskt ansvarig sjuksköterska
Liliane Eklund, medicinskt ansvarig sjuksköterska

Citera gärna ur skriften men ange källa

© Författaren och Gävle kommun 2020
Grafisk form Pangea design

www.gavle.se

Sammanfattning

Inledningsvis följer en beskrivning av Välfärd Gävles nämnders gemensamma vision och strategier vilka ligger till grund för sektorns arbete.

Nämndernas vision har sin utgångspunkt i kommunens övergripande Vision 2025 och de kommunövergripande målen.

Vision:

Gemensamt tar vi ansvar för individens bästa

Strategier:

- **Stärker inflytande och delaktighet - Vi gör rätt saker**
  - *Välfärd Gävle skapar lösningar tillsammans med kunder och de som utför tjänsterna, så att vi blir säkra på att vi arbetar med rätt saker.*
- **Främjar nytänkande och mod**
  - *Välfärd Gävle tillvaratar engagemang, innovationskraft och digitaliseringens möjligheter samt har mod att använda nya arbetssätt.*
- **Bidrar till självständighet**
  - *Välfärd Gävle stärker kundens möjligheter till självständighet.*
- **Förstärker samarbete**
  - *Välfärd Gävle förstärker samarbetet internt och med andra aktörer för kundens nytta.*

En förutsättning för att kunna leverera god kvalitet och hög patientsäkerhet är ett systematiskt förbättringsarbete. Detta arbete är uppbyggt kring riskanalyser, utredning av avvikelser och egenkontroller.

Gott resultat uppnås gällande flera kvalitetsindikatorer rörande vård i livets slut exempelvis frånvaro av trycksår grad 2-4 och ordination av injektionsläkemedel. Efter analys av resultat i BPSD-registret 2019 syns tendens till förbättrat resultat gällande årlig läkemedelsöversyn och ett gott resultat gällande antal personer som fått bemötandeplan.

Generellt är hanteringen och analysen av klagomål och avvikelser fortsatt ett betydande utvecklingsområde. Under 2019 genomförde Välfärd Gävle en genomgripande analys av avvikelsehanteringen för att få en förståelse för vad det är som bidrar till att hanteringen inte fungerar på ett ändamålsenligt sätt och hitta förbättringsåtgärder för att underlätta i respektive verksamhet. Av patientsäkerhetsberättelsen framgår att Omvårdnad Gävle 2019 gjorde sex Lex Maria-anmälningar till Inspektionen för vård och omsorg (IVO.)

Det finns sedan tidigare kända utvecklingsområden. När det gäller vård i livets slut är smärtskattning med validerat instrument, dokumenterade brytpunktssamtal och dokumenterade munhälsobedömningar utvecklingsområden. Vad gäller vårdpreventivt arbete med individuella riskbedömningar så finns förbättringspotential för ett strukturerat arbete i verksamheterna.

Under 2019 har olika interna samverkansgrupper startat upp utifrån ny organisation exempelvis ett hälso- och sjukvårdsråd med syfte att aktualisera hälso- och sjukvårdsfrågor och ett kvalitetsteam med syfte att arbeta med övergripande kvalitetsfrågor.

Innehållsförteckning

INLEDNING **5**

STRUKTUR **6**

ORGANISATION OCH ANSVAR 6
Omvårdnadsnämnd *6*
Medicinskt ansvarig sjuksköterska (MAS) *6*
Verksamhetschef HSL *6*
Första linjens chef *6*
Medarbetare *7*
SAMVERKAN FÖR ATT FÖREBYGGA VÅRDSKADOR 7
Läkaravtal *7*
Vårdhygien *7*
Uppsökande tandvård *7*
Mobilt sjukvårdsteam *7*
Patientnämnden *8*
PATIENTERS OCH NÄRSTÅENDES DELAKTIGHET 8
HÄLSO- OCH SJUKVÅRDSPERSONALENS RAPPORTERINGSSKYLDIGHET 8
KLAGOMÅL OCH SYNPUNKTER 9
EGENKONTROLL 9

PROCESS **10**

ÅTGÄRDER FÖR ATT ÖKA PATIENTSÄKERHETEN 10
Utbildning i medicinsk rätt *10*
Riskbedömningar *10*
Läkemedelshantering och delegering *10*
Läkemedelsgenomgångar *10*
Avvikelsehantering *11*
Journalgranskning *11*
Hygien *11*
Intern samverkan *12*
Utbildningar till omvårdnadspersonal *12*
RISKANALYS 12
UTREDNING AV HÄNDELSER - VÅRDSKADOR 12
INFORMATIONSSÄKERHET 13

RESULTAT OCH ANALYS **14**

AVVIKELSER 14
KLAGOMÅL OCH SYNPUNKTER 14
HÄNDELSER OCH VÅRDSKADOR 15
LÄKEMEDELSANVÄNDNING 16
JOURNALGRANSKNING 16
UPPSÖKANDE TANDVÅRD 18
GOD VÅRD I LIVETS SLUTSKEDE - SVENSKA PALLIATIVREGISTRET 18
INDIVIDUELLA RISKBEDÖMNINGAR 21
GOD VÅRD VID DEMENSSJUKDOM- BPSD-REGISTRET 23
NUTRITION OCH NATTFASTEMÄTNINGAR 24
Nutrition *24*
Nattfasta och nutritionsuppföljning *25*
SOCIALSTYRELSENS NATIONELLA BRUKARUNDERSÖKNING 26

FORTSATTA ÅTGÄRDER/AKTIVITETER FÖR ATT ÖKA PATIENTSÄKERHETEN **28**

LEDNINGSSYSTEMET 28
AVVIKELSEHANTERING 28
DOKUMENTATION 28
DIGITAL SIGNERING 28
GOD VÅRD I LIVETS SLUT - SVENSKA PALLIATIVREGISTRET 28
FÖREBYGGANDE RISKBEDÖMNINGAR 28
GOD VÅRD VID DEMENSSJUKDOM- BPSD-REGISTRET 28
EXTERNA KVALITETSGRANSKNINGAR 29
BEDÖMNINGS -OCH RAPPORTERINGSUNDERLAG – VISAM BESLUTSSTÖD 29
INFORMATIONSSÄKERHET 29
LÄKEMEDELSGENOMGÅNGAR 29
VÅRDHYGIEN 29

Inledning

Enligt patientsäkerhetslagen SFS 2010:659 ska vårdgivaren skriva en patientsäkerhetsberättelse. Idén med patientsäkerhetsberättelsen är att öppet och tydligt för alla redovisa strategier, mål och resultat av arbetet med att förbättra patientsäkerheten.

Patientsäkerhetsberättelsen ska ha en sådan detaljeringsgrad att det går att bedöma hur arbetet med att systematiskt och fortlöpande utveckla och säkra kvaliteten har bedrivits i verksamhetens olika delar och att informationsbehovet hos externa intressenter tillgodoses. Patientsäkerhetsberättelsen bör utformas så att den kan ingå i vårdgivarens ledningssystem för patientsäkerhet. Patientsäkerhetsberättelsen ska vara färdig senast den 1 mars varje år.

Struktur

Organisation och ansvar

SFS 2010:659,3 kap. 9 § och SOSFS 2011:9, 7 kap. 2 §, p 1

I det här stycket beskrivs hur roller och ansvarsfördelning för planering, ledning och uppföljning av patientsäkerhetsarbetet var fördelat inom Omvårdnadsnämndens ansvarsområde under 2019. Den 1 januari 2019 fick Gävle kommun en ny organisation. Det högsta beslutande organet är kommunfullmäktige. Kommunen har flera olika nämnder som stöttas av en gemensam förvaltning. Förvaltningen är indelad i fyra sektorer vars uppdrag avgörs av tillhörande nämnder. Kommunens hälso-och sjukvård tillhör sektor Välfärd Gävle vilken består av fem kontor: Förebyggande och kompetens, Myndighetskontor, Stöd i hemmet, Boende, Utveckling och stöd och ledningsfunktioner inom HR, ekonomi, kommunikation och kvalitetsledning. Inom Välfärd Gävle arbetar cirka 3000 medarbetare. Sektorn arbetar på uppdrag av tre nämnder: Omvårdnadsnämnden, Socialnämnden samt Arbetsmarknads- och funktionsrättsnämnden.

Omvårdnadsnämnd

Omvårdnadsnämnden ansvarade år 2019 bland annat för ledning av och ansvar som vårdgivare för den kommunala hälso- och sjukvården i enlighet med hälso- och sjukvårdslagen (2017:30).

Medicinskt ansvarig sjuksköterska (MAS)

Medicinskt ansvarig sjuksköterska (MAS) hade rollen som kravställare gentemot såväl utförare i kommunal regi som externa utförare i den verksamhet som en kommun bedriver enligt 11 kap. § 4 i hälso- och sjukvårdslagen. MAS arbetade fortlöpande med att upprätthålla, utveckla, styra och rapportera till omvårdnadsnämnden angående hur patientsäkerhetsarbetet bedrivits i verksamheterna. MAS fastställde även rutiner inom sitt lagstadgade område vilket framgår av hälso -och sjukvårdsförordningen (2017:80) 4 kap. 6§.

Verksamhetschef HSL

Verksamhetschef HSL ansvarade för att tillhandahållna tjänster uppfyllde de målsättningar och krav som ställts upp av omvårdnadsnämnden samt lagstiftning och föreskrifter i den verksamhet som en kommun bedriver enligt 4 kap § 2 i hälso- och sjukvårdslagen. Verksamhetschef HSL ansvarade för att inom sitt verksamhetsområde tillse att rutiner och riktlinjer som styr hälso- och sjukvårdsuppdraget är kända på enheterna.

Första linjens chef

Första linjens chef ledde och fördelade arbetet för sina medarbetare. Ansvarade vidare för att organisera och planera teamarbete kring kund samt ansvarade för rapportering och avvikelsehantering.

Medarbetare

Hälso- och sjukvårdspersonalen ansvarade för att hälso- och sjukvården utfördes enligt vetenskap och beprövad erfarenhet och att inom ramen för verksamhetens ledningssystem medverka i det systematiska kvalitetsarbetet. Alla medarbetare som utför hälso- och sjukvård är skyldiga att bidra till att hög patientsäkerhet upprätthålls. Arbetsuppgifter som utförs på delegering av legitimerad personal är att betrakta som hälso- och sjukvård och medför därför särskilt ansvar enligt patientsäkerhetslagen.

Samverkan för att förebygga vårdskador

SOSFS: 2011:9,4 kap. 6 §, 7 kap. 2 § p 3

I detta avsnitt beskrivs ett urval av exempel på samverkan i syfte att förbättra patientsäkerhet.

Läkaravtal

För läkarmedverkan i vård- och omsorgsboende, särskilda boenden (gruppboenden, serviceboenden, gruppbostäder och servicebostäder) samt hemsjukvården finns avtal upprättade. I avtalen har exempelvis fastställts att årliga läkemedelsgenomgångar ska genomföras i samverkan med den kommunala hälso- och sjukvården.

Vårdhygien

Gävle kommun har tillsammans med övriga kommuner i länet ett avtal med Vårdhygien Gävleborg som är en enhet inom Region Gävleborg. Vårdhygien Gävleborg arbetar aktivt både i kommuner och i regionen med att förhindra uppkomst och spridning av vårdrelaterade infektioner. Vårdhygien Gävleborg står även för hygienutbildningar till kommunernas omvårdnadspersonal samt hälso- och sjukvårdspersonal.

Uppsökande tandvård

Uppsökande tandvård finns tillgänglig för att förbättra munhälsan och i förebyggande syfte genom samverkan mellan Region Gävleborg och länets kommuner. Fastställda grupper får uppsökande munhälsobedömning och där så behövs nödvändig tandvård. Omvårdnadspersonal får en årlig utbildning om munhälsa.

Mobilt sjukvårdsteam

Gävle kommun och Region Gävleborg har sedan 2018 ett gemensamt mobilt sjukvårdsteam. Syftet med det mobila teamet är att förbättra vårdkedjan mellan kommun, primärvård och slutenvård. Ambitionen är att kunna optimera vården för äldre med sviktande hälsa eller multisjuka vuxna som bor i ordinärt boende, vård- och omsorgsboende eller som vistas på en korttidsenhet. Effekten blir att personer med behov av samordnade hälso- och sjukvårdsinsatser får fortsatt vård i hemmet vilket bedöms medföra ett mervärde för individen, minskat tryck på akuten och färre antal inskrivningar. Teamet bemannas av läkare från primärvården eller slutenvården, en sjuksköterska från primärvården och en sjuksköterska från kommunen som har ett nära samarbete med biståndshandläggare. Gävle kommun bidrar med tre sjuksköterskor till samarbetet.

Patientnämnden

Patientnämnden är en politiskt sammansatt och fristående nämnd inom region och kommun. Patientnämnden har avtal med alla kommuner i Gävleborg och tar alltså emot synpunkter på den vård och omsorg som bedrivs i kommunala boenden i länet. I patientnämnden sitter förtroendevalda politiker som är insatta i hälso- och sjukvårdsfrågor.

Nämnden arbetar med inkomna synpunkter på ett övergripande sätt. Genom att identifiera och uppmärksamma risk- och problemområden bidrar nämnden på olika sätt till en ökad patientsäkerhet.

Verksamheten är en del av Region Gävleborg men opartisk och fristående från de vårdgivare som möter patienter inom hälso- och sjukvården. Inga egna medicinska bedömningar görs och ingen ställning tas till om vårdgivaren har gjort rätt eller fel. Syftet är istället att informera, reda ut och förklara och på så sätt bidra till att patienter och vårdgivare förstår varandra bättre.

Patienters och närståendes delaktighet

SFS 2010:659 3 kap. 4 §

Patienters och närståendes delaktighet i vården är viktig för deras känsla av sammanhang och meningsfullhet. Vidare är det av vikt för vårdgivaren att ta del av synpunkter för att där behov finns att arbeta för förbättringar. I samband med inflyttning till vård och omsorgsboende eller inskrivning i hemsjukvård kan patienten lämna samtycke till informationsöverföring samt för registrering i olika kvalitetsregister. Patienter och närstående kan lämna synpunkter och klagomål skriftligen eller muntligt (se vidare under rubrik klagomål och synpunkter nedan). I samband med utredningar som leder till en Lex Maria-anmälan erbjuds patient och/ eller närstående att vara delaktig. I övrigt ska närstående erbjudas delaktighet i vård och omsorg såvida det inte finns hinder såsom sekretess och uteblivet medgivande från patienten.

Hälso- och sjukvårdspersonalens rapporteringsskyldighet

SFS 2010:659, 6 kap. 4 § och SOSFS 7 kap. 2 § p 5

Inom Välfärd Gävle fanns 2019 rutiner för att identifiera, dokumentera och rapportera händelser som har medfört eller hade kunnat medföra en vårdskada samt för att fastställa och åtgärda de bakomliggande orsakerna till detta. Systemet var uppbyggt för att hantera bland annat medicinska avvikelser som rapporterats av personal samt synpunkter och klagomål som framförts av kunder, närstående, medborgare eller andra externa parter. Parallellt fanns strukturer för att hantera inträffade allvarliga vårdskador och risk för allvarliga vårdskador, Lex Maria.

Rehabenhetens arbetsterapeuter och fysioterapeuter/sjukgymnaster har på arbetsplatsträffar haft återkommande dialog om avvikelser som rör rehabilitering. Syftet är att dra lärdom och vidta samt föreslå specifika och generella åtgärder.

Klagomål och synpunkter

SOSFS 2011:9, 5 kap. 3 och 6§§, 7 kap 2 § p 6,

Det finns en rutin för hur hantering av klagomål och synpunkter ska ske. Vissa klagomål leder vidare till utökade utredningar där medicinskt ansvarig sjuksköterska MAS blir delaktig. Synpunkter och klagomål hanteras olika beroende på dess art. Finns behov av personligt möte erbjuds detta. Då kan den klagandes synpunkter och klagomål framföras och dialog föras för att uppnå lösningar för den enskilde och i vissa fall även generellt. Synpunkterna och klagomålen kan leda till förbättringsarbeten med ökad patientsäkerhet.

Egenkontroll

SOSFS 2011:9, 5 kap. 2§, 7 kap. 2 § p 2

Ingen övergripande egenkontroll genomfördes inom den kommunala hälso- och sjukvården under 2019 relaterat till att införandet av den nya organisationen medfört att ledningssystemet är under ombearbetning.

Återkommande enskilda egenkontroller beskrivs i tabell 1 nedan.

Egenkontroll	Omfattning	Källa
Skyddsåtgärder	Typ och antal inrapporteras till medicinskt ansvarig sjuksköterska var tredje månad	Verksamhets-system Treserva
Journalgranskning	Genomförs återkommande	Verksamhets-system Treserva
Natt/dygnfastemätning	Genomförs återkommande	Blanketter från respektive enhet sammanställs i Excelfil och skickas till nutritionsansvarig dietist
Regelbunden besiktning av personlyft och taklyft enligt avtal med Hjälpmedel SAM	Utförs av hjälpmedelsenhet Hjälpmedel SAM en gång per år	Tekniker meddelar Rehab-enheten om lyft behöver ersättas med ny.
Periodisk inspektion av individuellt förskrivna lyftselar	Genomförs två gånger årligen	Verksamhets-system Treserva
Sammanställning av avvikelser	Genomförs årligen	Verksamhets-system Treserva
Olämpliga läkemedel för äldre	Genomförs två gånger årligen	Enkät till omvårdnads-ansvarig sjuksköterska

Tabell 1. Återkommande enskilda egenkontroller.

Process

Åtgärder för att öka patientsäkerheten

SFS 2010:659, 3 kap. 10 § p 2

Utbildning i medicinsk rätt

Under 2019 genomfördes utbildning i medicinsk rätt för ledningsansvariga inom länets kommuner och Region Gävleborg. Utbildningen omfattade totalt tre utbildningsdagar och har bestått av en kombination av föreläsningar och diskussioner. Deltagare var framförallt verksamhetschefer från regionen och kommunerna, medicinska rådgivare, handläggare, chefläkare, chefsjuksköterska och medicinskt ansvariga sjuksköterskor. Syftet med utbildningen var att deltagarna ska kunna applicera det juridiska regelverkets krav i den egna organisationen och de egna verksamheterna.

Riskbedömningar

Rutinen för individuella riskbedömningar fastställer att varje patient som flyttar in på något av kommunens boenden (vård- och omsorgsboende eller LSS/socialpsykiatri) eller som skrivits in i hemsjukvården ska erbjudas riskbedömningar vad gäller fall, nutrition, munhälsa och trycksår. Resultatet av dessa riskbedömningar ska utmynna i individuella vårdplaner med samtidig bedömning av när nästa riskbedömning ska utföras. Detta för att minska risken för fall, undernäring, trycksår och dålig munhälsa. Rutinen har reviderats under år 2019.

Läkemedelshantering och delegering

Rutiner för läkemedelshantering och delegering finns vilka utgår från gällande regelverk. Innan delegering av läkemedelshantering medges till medarbetare ska denne genomgå en webbutbildning och ett kompetenstest för att sedan undervisas av sjuksköterska med tillhörande kunskapsprov. Rutin för delegering informerar om vilken kompetens och under vilka förutsättningar delegering av en arbetsuppgift får ske. Rutinen för delegering har uppdaterats under 2019.

Läkemedelsgenomgångar

I samverkan med region Gävleborg finns rutin för läkemedelsgenomgångar. Vårdgivaren ska erbjuda patienter som är 75 år eller äldre och som är ordinerade minst fem läkemedel en enkel läkemedelsgenomgång vid påbörjad hemsjukvård och inflyttning i vård och omsorgsboende. Enkel läkemedelsgenomgång ska därefter erbjudas en gång per år. För den patient som efter genomförd enkel läkemedelsgenomgång har kvarstående läkemedelsrelaterade problem eller där det finns misstanke om sådana problem ska en fördjupad läkemedelsgenomgång genomföras. Syftet med en läkemedelsgenomgång är att öka kvaliteten och säkerheten i en patients läkemedelsbehandling.

Avvikelsehantering

Under år 2019 genomfördes en övergripande granskning av avvikelsehanteringen, som omfattade såväl medicinska som sociala avvikelser. Granskningen avsåg processens delar i avvikelsehanteringen och har skett genom intervjuer, en kvalitativ granskning av ett urval registrerade avvikelser samt en kvantitativ granskning. Syftet med granskningen var att få en förståelse för vad det är som bidrar till att hanteringen inte fungerar på ett ändamålsenligt sätt och hitta förbättringsåtgärder för att underlätta i respektive verksamhet.

Resultatet av granskningen visar att avvikelser registreras men att processen inklusive analys och åtgärder brister:

- Rutin, lathundar och avvikelsemodul har brister. Dokumenten samt uppbyggnaden i modulen behöver förtydligas för att underlätta hantering och ge förutsättningar att göra rätt.
- Verksamheten följer inte den rutin som finns. Genom att inte använda de möjligheter som finns i Välfärd Gävles digitala avvikelsehanteringssystem missar verksamheten möjlighet att få stöd i många delar av processen. Behov av vissa justeringar i modulen har framförts till leverantör.
- Både styrning och hantering av behörigheter behöver ses över för att underlätta arbetet för enhetschefer och andra berörda.
- Avvikelsehanteringen blir åsidosatt relaterat till både brist på kunskap och tidsbrist.
- Det råder stor oklarhet runt roller och ansvar i hanteringen av avvikelser.
- Verksamheten arbetar inte systematiskt för att förebygga avvikelser.

Sektorchef har tagit beslut om genomförande av åtgärder utifrån genomförd granskning. Arbete pågår med revidering av rutin och lathundar. Behörigheter i avvikelsemodulen revideras och tekniska förbättringar har efterfrågats hos leverantören. Berörda verksamhetschefer har fått i uppdrag att organisera ett strukturerat arbetssätt för hanteringen av registrerade avvikelser samt organisera kvalitetsråd i verksamheterna för att få en lärande organisation.

Journalgranskning

En rutin för journalgranskning av den legitimerade personalens dokumentation med journalgranskningsmall har utarbetats under året och en granskning har utförts. Granskningarna kommer att ske fortlöpande var sjätte månad. Syftet med granskningen är att tillse att de krav som ställs på dokumentationen uppfylls och att analysera förbättringsbehov med förbättringsförslag.

Hygien

I samverkan med Vårdhygien Gävleborg har hygienronder genomförts på fem vård- och omsorgsboenden, fyra hemsjukvårdsområden, en gruppbostad och fem gruppboenden under 2019. Två hygienutbildningar har genomförts för enhetschefer inom ordinärt boende och inom vård- och omsorgsboende. Fem hygienutbildningar har genomförts för omvårdnadspersonal i ordinärt boende, en hygienutbildning för hemsjukvårdens legitimerade personal samt tre hygienutbildningar för omvårdnadspersonal och sjuksköterskor inom vård- och omsorgsboende.

Intern samverkan

Under 2019 har även olika interna samverkansgrupper startat upp. Den ena är hälso- och sjukvårdsrådet med syfte att aktualisera hälso- och sjukvårdsfrågor för ett fortsatt arbete ute i verksamheterna efter behov. I det nämnda rådet deltar medicinskt ansvariga sjuksköterskor, biträdande sektorchef samt kontorschefer.

Den andra samverkansgruppen är ett kvalitetsteam med syfte att arbeta med övergripande kvalitetsfrågor och att stödja och bidra till förbättringsarbete i verksamheterna. Den flerprofessionella arbetsgruppen består av medicinskt ansvariga sjuksköterskor, nutritionsansvarig dietist, utredare, socialt ansvarig samordnare och utredningssekreterare IFO.

Utbildningar till omvårdnadspersonal

Rehabenhetens arbetsterapeuter och fysioterapeuter/sjukgymnaster erbjöd under år 2019 en halvdags-utbildning i förflyttningskunskap för sommarvikarier inom exempelvis hemtjänst, vård- och omsorgsboenden och personlig assistans. Det erbjöds 336 platser vid 24 tillfällen varav ett ställdes in. 249 personer deltog totalt.

Rehabenhetens arbetsterapeuter och fysioterapeuter/sjukgymnaster genomförde under år 2019 korta utbildnings- och dialog tillfällen i samband med arbetsplatsträffar inom hemtjänst och vård- och omsorgsboende. Syftet var kompetensutveckling kring ämnen som trycksårsförebyggande åtgärder, åtgärder vid nedsatt andningsfunktion-pep-pipa samt dialog om komfortrullstolar och lyftselar/personlyft. För hemtjänst genomfördes cirka 20 tillfällen och för vård- och omsorgsboende genomfördes cirka 50 tillfällen.

Riskanalys

SOSFS: 2011:9, 5 kap. 1 §, 7 kap 2§ p 4

Ingen övergripande riskanalys genomfördes avseende den kommunala hälso- och sjukvården år 2019. Det genomfördes en riskanalys av avvikelsehanteringen som sedan låg till grund för den översyn av avvikelsehanteringen som genomfördes 2019.

Utredning av händelser - vårdskador

HSLF-FS 2017:40, 3 kap. 1§ och SOSFS 2011:9 7 kap sista stycket

Under 2019 har sex Lex Maria anmälningar lämnats till inspektionen för vård och omsorg (IVO). Dessa redovisas i tabell 4. Identifierade förbättringsområden är behov av ett förbättrat strukturerat arbete gällande beteendemässiga och psykiska symtom vid demens (BPSD), följsamhet till dokumentationskrav och befintliga rutiner samt att arbeta strategiskt med riskbedömningar utifrån den enskildes behov. Vidare har ett behov av utbildning gällande palliativ vård identifierats och påbörjats.

Övriga utökade utredningar som genomförts vilka inte ledde till Lex Maria - anmälningar påvisade förutom ovanstående behov av dokumentationsutbildning samt ett strukturerat arbete med omsorgsplanering och bemötandeplaner i samverkan med andra vårdgivare. I övrigt att alla kemtekniska preparat ska vara inlåsta på ett vård -och omsorgsboende.

Informationssäkerhet

HSLF-FS 2016:40, 7 kap. 1§, HSLF-FS 2016:40, 7 kap. 1§

Inspektionen för vård- och omsorg (IVO) genomförde en granskning av kommunens systematiska informationssäkerhetsarbete i egenskap av leverantör av samhällsviktig tjänst inom hälso- och sjukvårdssektorn enligt NIS-direktivet. IVO identifierade följande brist: kommunen har inte genomfört någon övergripande riskanalys av informationssäkerheten avseende påverkan på kommunens nätverk och informationssystem.

Ett förberedande arbete har initierats för att under våren 2020 påbörja införandet av ett systematiskt informationssäkerhetsarbete vid Välfärd Gävle. I det arbetet ingår att:

- genomföra informationsklassning
- utveckla och implementera process för incidenthantering
- utforma lokala anpassningar och stöddokument till kommunenens övergripande ledningssystem för informationssäkerhet (LIS)
- utforma en organisation för informationssäkerhet där roller och ansvar för informationssäkerhetsarbetet är tydligt utpekade och tilldelade
- kompetensutveckling/medvetandehöjning inom informationssäkerhet genom bland annat information

År 2019 genomfördes loggkontroller på begäran i journalsystemet Treserva. Under 2020 kommer även slumpmässiga loggkontroller genomföras. Inga loggkontroller genomfördes gällande nationell patientöversikt NPÖ år 2019. Gällande behörighetsstyrning kan endast respektive ansvarig chef beställa behörigheter till sina medarbetare och behörighet beställs i de system och i den omfattning som krävs för arbetet.

Medicinskt ansvarig sjuksköterska har under 2019 utarbetat en rutin gällande journalgranskning. Fem av systemförvaltare slumpmässigt utvalda journaler per verksamhetschef, totalt 35 journaler har granskats vid ett tillfälle. Resultatet analyserades och sammanställdes i en rapport där förbättringsförslag framfördes till verksamhetsansvariga. Granskningen ska göras två gånger per år.

Resultat och analys

SFS 2010:659, 3 kap. 10 § p 3

Avvikelser

Avvikelsehanteringen inom Välfärd Gävle är identifierad som ett utvecklingsområde enligt den framtagna rapporten 2019. Därav blir statistiken missvisande och svår att analysera. Det som går att konstatera är att det rapporterats totalt 5441 avvikelser i verksamhetssystemet. Av dessa är 2026 fallolyckor. Det är 805 färre fallolyckor jämfört med 2018 och orsaken till det är ej klarlagd. För de 1089 avvikelser som berör läkemedelshantering går det ej att utläsa om det rör patienter vars läkemedelshantering är bedömd som hälso och sjukvård eller bedömd som egenvård.

Enligt gällande rutin för avvikelsehantering ska en sannolikhets- och allvarlighetsbedömning göras inom en vecka efter upprättad avvikelse. Precis som i tidigare kvalitets- och patientsäkerhetsberättelser kan det konstateras att sådana bedömningar saknades i mycket stor utsträckning, bland 2019 års avvikelser i 1174 av 5441 fall. Detta är ett prioriterat förbättringsområde i arbetet med avvikelsehantering då sannolikhets- och allvarlighetsbedömningarna av medicinska avvikelser ligger till grund för om MAS blir informerad om händelsen eller inte.

2015	2016	2017	2018	2019
5840	5450	6109	5663	5441

Tabell 2. Antal registrerade avvikelser 2019

Klagomål och synpunkter

År 2019 registrerades 134 synpunkter och klagomål centralt, det vill säga sådana synpunkter och klagomål som diarieförts hos Välfärd Gävle. Dessa kan omfatta såväl synpunkter och klagomål rörande enskilda individer som andra mer övergripande synpunkter och klagomål. Det bör dock noteras att det under den beskrivna perioden även funnits andra kanaler för att lämna synpunkter och klagomål på Välfärd Gävles verksamheter.

Ingen sammanställning/analys av de inkomna klagomålen/synpunkterna finns genomförd av verksamheterna år 2019. Det totala antalet klagomål och synpunkter vilket redovisas i tabell 3 kan omfatta både medicinska och sociala avvikelser. Att hitta ett bra arbetssätt för kategorisering av klagomål och synpunkter vilket sedan underlättar analys är ett mål.

2015	2016	2017	2018	2019
113	157	122	131	134

Tabell 3. Antal centralt registrerade klagomål och synpunkter 2019.

Händelser och vårdskador

Typ av händelse	Lärdomar och åtgärder
Två fallhändelser-Lex Maria	Förbättra det vårdpreventiva arbetet med riskbedömningar gällande fall och nutrition samt BPSD efter den enskildes behov. Följa befintliga rutiner för ett strukturerat arbete. Rutin gällande riskbedömningar har reviderats. Behov av att respektive profession ansvarar för att meddela sina bedömningar av patientens status till läkare.
Två Insulinadministration-Lex Maria	Lärdom är att vid specifik delegering ska den som mottar delegering få särskild instruktion gällande den enskildes behandling. Rutin för delegering har reviderats.
Uteblivet hembesök av sjuksköterska Lex Maria	Behov av utbildning i palliativ vård i samverkan med Region Gävleborg för att säkerställa omhändertagandet av denna patientgrupp. För att säkerställa dokumentation genomförs nu journalgranskningar återkommande och strukturerat.
Trycksår-Lex Maria	Behov av att riskbedömningar utförs enligt rutin och efter den enskildes behov.

Tabell 4. Sammanställning av Lex Maria-anmälningar 2019.

Läkemedelsanvändning

I flera rapporter från Socialstyrelsen, SBU och SKR redovisas att läkemedelsanvändningen bland äldre ökat påtagligt. Detta gäller både de som bor på vård och omsorgsboende och de som bor i ordinärt boende. År 2013 genomfördes en revision/samverkansgranskning gällande läkemedelsanvändningen i Gävle kommun, Bollnäs kommun och Region Gävleborg. I revisionen 2013 samlades läkemedelsstatistik in från alla vård och omsorgsboenden i kommunerna. Denna insamling och utvärdering av statistik har sedan dess fortgått årligen på uppdrag av MAS i alla verksamheter där kommunen har hälso- och sjukvårdsansvar. Statistiken används vid uppföljningar av samverkansavtal för läkarmedverkan.

Resultatet av den insamlade statistiken 2019 skiljer sig inte märkbart från tidigare års statistik när det gäller förskrivning av olämpliga läkemedel. En förbättring som skett är att förskrivningen av antidepressiva läkemedel har sjunkit med 7 procent sedan 2018.

Andelen årliga läkemedelsgenomgångar har ökat med tre procent från 2018. Vid analys av resultat kan konstateras att inom hemsjukvården har en ökning skett med 17 procentenheter vilket är ett gott resultat av ett utvecklingsarbete som skett tillsammans med primärvården under det gånga året. Inom vård- och omsorgsboende har andelen läkemedelsgenomgångar sjunkit från 91 procent till 84 procent. Denna minskning är kopplad till tre olika vård- och omsorgsboenden och i samarbete med tre olika hälsocentraler. I dessa tre verksamheter behövs ett lokalt utvecklingsarbete genomföras.

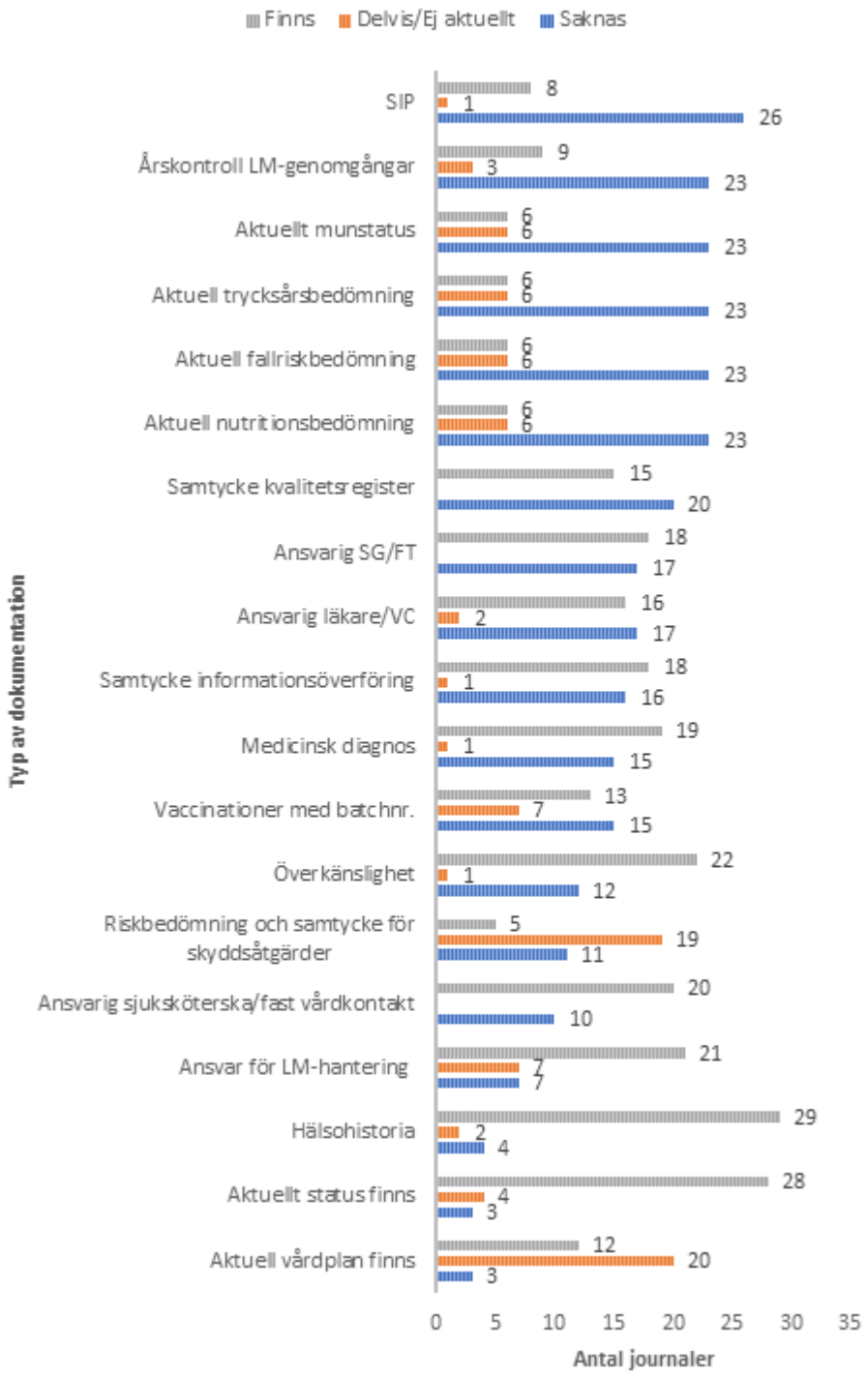
Utifrån 2019 års resultat konstateras att det fortfarande finns ett behov av ett utvecklingsarbete gällande läkemedelsgenomgångar inom den kommunala hälso- och sjukvården tillsammans med primärvården.

Journalgranskning

Från resultatet av den genomförda journalgranskningen kan noteras variationer i dokumentationen mellan LSS/socialpsykiatri respektive vård- och omsorgsboende/hemsjukvård. Detta beror troligen på att patienterna inom LSS/socialpsykiatri ofta är yngre, mer självgående och inte i behov av omfattande vårdinsatser i samma utsträckning som patienter som bor i vård - och omsorgsboende eller i ordinärt boende med hemsjukvård.

Utmärkande är att det generellt brister vad gäller dokumentation och utförande av riskbedömningar och vårdpreventivt arbete. Det saknas dokumentation om detta i 65,7 procent (23/35) av de granskade journalerna. Skillnaden mellan verksamhetsområdena är marginell men det kan konstateras att vård -och omsorgsboende har flest utförda riskbedömningar.

Utifrån resultatet av journalgranskningen har förbättringsområden definierats och förslag till förbättringsåtgärder utarbetats. Vidare planeras en revidering av de befintliga rutinerna gällande den medicinska dokumentationen under 2020.



Figur 1. Sammanfattning av 35 granskade journaler, alla verksamhetsområden.

Uppsökande tandvård

Region Gävleborg har det övergripande ansvaret för tandvård och har avtal med kommunerna i länet om uppsökande verksamhet. Sedan den 1 januari 1999 har regionerna enligt tandvårdsförordningen om reformerat tandvårdsstöd (SFS 1998:1338) ansvar för att de som har ett varaktigt behov av omfattande vård- och omsorgsinsatser erbjuds uppsökande munhälsobedömning och nödvändig tandvård. Individen kan själv välja om detta ska utföras av Folktandvården eller av en privat tandläkare.

Tandhygienist eller tandläkare utför den uppsökande tandvården vilken omfattar munhälsobedömning och handledning i individens hem. Det sker alltid i samverkan med kommunal personal eller anhöriga.

De som har rätt till nödvändig tandvård är de personer som:

- N1. Kommunen har hälso- och sjukvårdsansvar för och som har ett varaktigt behov av omfattande vård- och omsorgsinsatser.
- N2. Får varaktig och omfattande hemsjukvård.
- N3. Omfattas av lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS).
- N4. Bor i egen bostad och har ett varaktigt behov av omfattande vård- och omsorgsinsatser. Alternativt har en omfattande och långvarig psykisk sjukdom och bor i eget boende, gruppbostad eller motsvarande.

	Antal munhälsobedömningar	Antal vårdplatser	Antal Ja	Antal Nej	Antal Ja+ Nej	Andel uppsökta munhälsobedömningar/ Ja tack
Gävle totalt	854	1345	1073	707	1780	79,6 %
N1	815	933	905	53	958	90,1 %
N2	0	1	5	6	11	0,0 %
N3	4	173	44	454	498	9,1 %
N4	35	238	119	194	313	29,4 %

Tabell 5. Statistik från Beställarenheten, antal munhälsobedömningar Gävle kommun 2019.

God vård i livets slutskede - Svenska palliativregistret

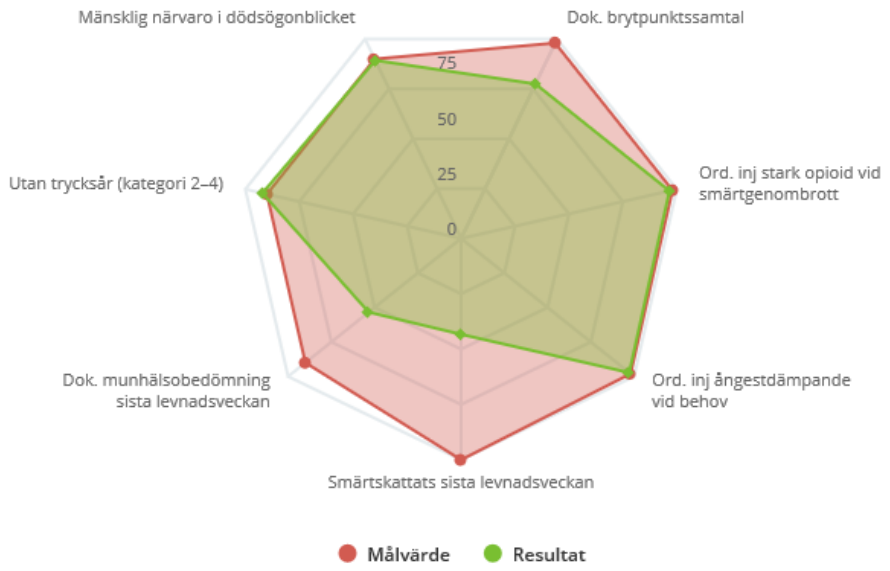
Svenska palliativregistret är ett nationellt kvalitetsregister där vårdgivare registrerar hur vården av en person i livets slutskede varit.

Syftet är att förbättra vården i livets slut oberoende vem som utför vården och oberoende av diagnos. Vårdpersonal besvarar en enkät med frågor om hur vården sista veckan i livet varit. Resultaten ligger till grund för att utvärdera kvalitet, initiera förbättringsområden samt att följa upp.

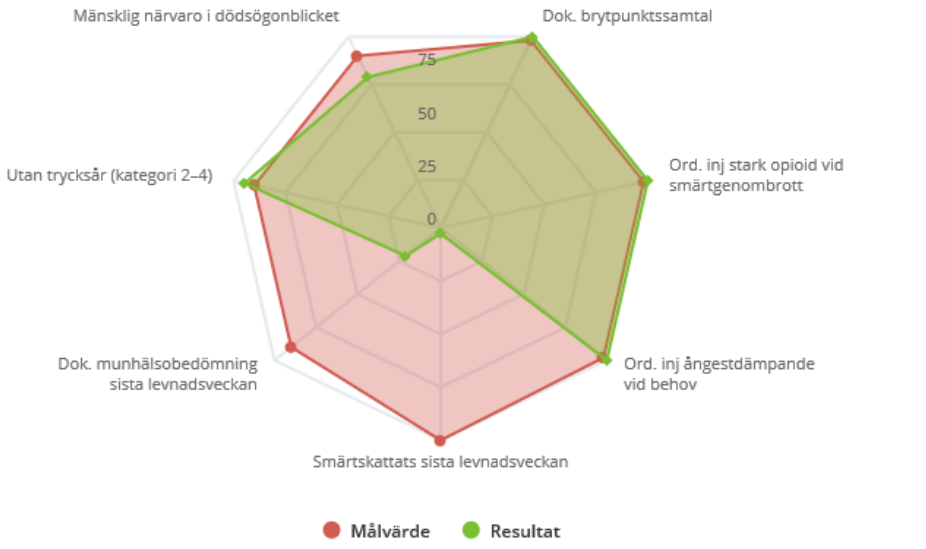
Välfärd Gävle håller tillsammans med Region Gävleborg en medelmåttlig täckningsgrad för svenska palliativregistret. Under 2019 rapporterades 51,94 procent av alla dödsfall bland folkbokförda i Gävle kommun till registret.

I registret besvaras frågor kring exempelvis förekomsten av trycksår, smärtlindring och mänsklig närvaro i dödsögonblicket. För att ge en så god livskvalitet som möjligt i livets slutskede är symtom- och smärtlindring högt prioriterat. Det är viktigt att tidigt upptäcka, förebygga och behandla symtom. Möjligheten att uppnå en god smärtlindring ökar om arbetet med smärtskattning sker på ett strukturerat sätt.

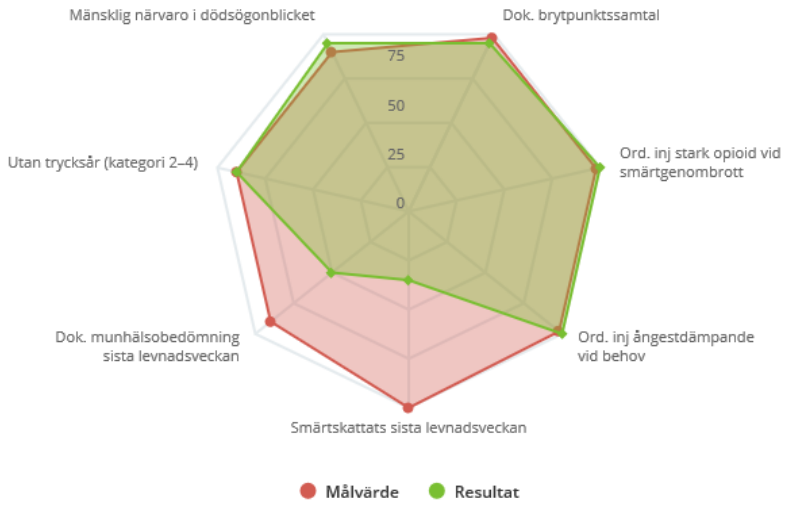
Av resultatet nedan framgår att en låg andel av de avlidna i registret som var folkbokförda i Gävle kommun smärtskattades med ett validerat instrument i livets slutskede. Detta kan innebära att patienterna inte får en adekvat smärtlindring i förhållande till den upplevda smärtan och ses som ett angeläget förbättringsområde. Andra kvalitetsindikatorer som identifierats som förbättringsområden är dokumenterade brytpunktssamtal på vård och omsorgsboende samt dokumenterade munhälsobedömningar. Gott resultat uppnås gällande flera kvalitetsindikatorer exempelvis frånvaro av trycksår grad 2-4 och ordination av injektionsläkemedel.



Figur 2. Resultat från svenska palliativregistret 2019. Gävle kommun: Vård och omsorgsboende,> 65 år, N=178. Källa: Svenska palliativregistret



Figur 3. Resultat från svenska palliativregistret 2019. Gävle kommun: Korttidsplats,> 65 år, N= 38. Källa: Svenska palliativregistret



Figur 4. Resultat från svenska palliativregistret 2019. Gävle kommun: Eget hem m. stöd av allmän hemsjukvård, >65 år, N= 20. Källa: Svenska palliativregistret

Individuella riskbedömningar

I Välfärd Gävle genomfördes riskbedömningar i kvalitetsregistret Senior alert mellan år 2010 och till och med 30 april 2019 för brukare vid vård- och omsorgsboende, boende för personer med funktionsnedsättning (gruppboenden, serviceboenden, gruppbostäder och servicebostäder) samt brukare inom hemsjukvård. Därefter begärdes utträde ur registret och en ny rutin publicerades i ledningssystemet för att stödja det preventiva arbetet.

Enligt statistik från kvalitetsregistret Senior alert registrerades riskbedömningar för 103 unika personer under månaderna januari till april 2019 av Välfärd Gävles entreprenader och egenregi. För statistik från verksamhetssystemet Treserva gällande antal riskbedömningar enligt ny rutin 2019 för egenregi och entreprenader. Se tabeller nedan[1]. Enligt rutin ska varje brukare erbjudas riskbedömning var sjätte månad. År 2019 fanns 1026 lägenheter inom vård och omsorgsboende, genomsnittligt antal hemsjukvårdspatienter per månad var 486 och antal lägenheter inom Funktionsnedsättning var 318.

En förklaring till att antalet riskbedömningar per bedömningsinstrument skiljer sig markant inom hemsjukvården beror troligen på att huvudansvaret för bedömning med respektive riskbedömningsinstrument har delats upp utifrån en testperiod med nytt arbetssätt. Sjuksköterskor har haft huvudansvar för bedömning med MNA och ROAG, arbetsterapeuter för bedömning med Norton-skalan och fysioterapeuter-sjukgymnaster för bedömning med DFRI inför teamavstämningar. På vård- och omsorgsboende genomförs troligen alla fyra bedömningar vid samma ett och samma tillfälle.

2019	Antal riskbedömningar	Antal unika personer
Riskbedömning DFRI Fallrisk	497	469
Riskbedömning MNA Undernäring	389	367
Riskbedömning Norton Trycksår	458	429
Riskbedömning ROAG Munhälsa	355	340

Tabell 6. Antal riskbedömningar och antal unika personer. Källa: Treserva journalsystem

1 Statistik för 2019 får tolkas med försiktighet. Detta då tillvägagångssätt för det vårdpreventiva arbetet förändrades under året samt att flera vård och omsorgboenden som drivs via entreprenad har fortsatt registrera i kvalitetsregistret Senior alert och en osäkerhet kan råda om dessa riskbedömningar blivit registrerade som enstaka åtgärd i journalsystemet utöver i Senior alert registret. Bedömningen är ändock att det finns förbättringspotential gällande vårdpreventivt arbete.

2019	Hemsjukvård	Vård- och omsorgsboende	Korttids-verksamhet	Funktions-Nedsättning
Risk-bedömning DFRI Fallrisk	134	354	4	5
Risk-bedömning MNA Undernäring	17	367	0	5
Risk-bedömning Norton Trycksår	81	372	0	5
Risk-bedömning ROAG Munhälsa	11	344	0	0

Tabell 7. Antal riskbedömningar per verksamhetsområde i Treserva journalsystem 2019. Källa: Treserva journalsystem

År	Antal riskbedömningar	Antal unika personer
2018	1153	836
2017	1289	966
2016	1787	1342

Tabell 8. Antal riskbedömningar och antal unika personer som riskbedömts i Senior Alert 2016-18. Källa: Senior alert.

God vård vid demenssjukdom- BPSD-registret

Svenskt register för Beteendemässiga och Psykiska Symptom vid Demens (BPSD-registret) är ett nationellt kvalitetsregister. Det syftar till att, genom tvärprofessionella vårdåtgärder minska förekomsten och allvarlighetsgraden av beteendemässiga och psykiska symtom vid demens (BPSD), det lidande som detta innebär och att genom detta, öka livskvaliteten för personen med demenssjukdom.

Ungefär 90 procent av alla som lever med en demenssjukdom drabbas någon gång av BPSD. Symtom kan exempelvis vara aggressivitet, oro, apati, hallucinationer eller sömnstörningar och de orsakar ett stort lidande framförallt för personen med demenssjukdomen, men även för närstående och vårdpersonal. Att arbeta med BPSD-registret tillsammans med en bra struktur i omvårdnadsarbetet kan bidra till:

- Ökad livskvalitet för personen med demenssjukdom
- Implementering av de nationella riktlinjerna
- Personcentrerad omvårdnad och ett gemensamt språk för personalen
- Teamarbete och tydliga mål
- Kvalitetssäkring genom ständiga uppföljningar
- Att tydliggöra vårdtyngden och bidra till en verksamhetsutveckling

Observation av BPSD görs med hjälp av en skattningsskala, Neuro Psychiatric Inventory NPI som gör det möjligt att bedöma hur ofta BPSD förekommer och hur mycket det påverkar personen med demenssjukdom. Efter skattningen genomförs en analys av eventuella orsaker med hjälp av en checklista och därefter vidtas åtgärder.



Figur 5. Observation, analys och åtgärder enligt BPSD-registret.

Under 2019 registrerades 167 brukare i BPSD-registret av den kommunala hälso- och sjukvårdens egenregi och entreprenader i Gävle (en registrering omfattar hela hjulet i figuren ovan). Det sammanlagda antalet registreringar var 237.

Det finns inga uppgifter om det totala antalet brukare med demenssjukdom. Den 31/12 - 2019 fanns det totalt 551 lägenheter med demensinriktning på Gävles olika vård- och omsorgsboenden (egenregi och externa utförare). Det finns även brukare med demenssjukdom som bor på somatiska enheter. Det finns en förbättringspotential när det gäller registreringar och åtgärder med stöd av BPSD-registret, då varje person med demenssjukdom enligt nationella riktlinjer bör få minst en registrering genomförd per år.

Sedan BPSD-registret infördes i Gävle kommun har kön till specialboendet successivt minskat och de senaste fyra åren har det inte funnits kö utan ibland lediga lägenheter enligt uppgift. Det finns en upplevelse från certifierad utbildare att fler enheter använder beteendescheman, att behovet av handledning i enskilda ärenden har minskat men att utbildning efterfrågas.

Efter analys av resultat i BPSD-registret 2019 syns tendens till förbättrat resultat gällande årlig läkemedelsöversyn och ett gott resultat gällande antal personer som fått bemötandeplan. För parametern "Andel personer som verkar smärtfria" finns utrymme för förbättring exempelvis gällande evidensbaserad smärtskattning. Ett annat utvecklingsområde är att de bedömningar/åtgärder som registreras i registret tydligt ska framgå i social och medicinsk dokumentation.

Nutrition och nattfastemätningar

Nutrition

Utveckling och uppföljning av mat, måltider och nutritionsarbete sker kontinuerligt på Gävle kommuns vård- och omsorgsboenden. Under 2019 har kostmöten genomförts med kostombud och enhetschefer. Vidare har måltidsobservationer genomförts av nutritionsansvarig dietist samt dennes vikarie på flera av vård- och omsorgsboenden samt av medarbetare genom kollegiala måltidsobservationer. Matråd är möten där kunder och medarbetare ges möjlighet att komma med synpunkter på maten och menyn. Matråden är frivilliga möten för verksamheterna och genomförs med eller utan medverkan av matleverantör, avtalscontroller för kost och nutritionsansvarig dietist. När dessa funktioner inte medverkar, framför kostombuden kundernas synpunkter och önskemål till dietist som tar informationen vidare till matleverantören. Dietist följer sedan upp och återkopplar eventuella ändringar kring maten och menyn till kostombuden. Matråd är mycket uppskattade av kunderna som i detta forum ges stor möjlighet att påverka både utbud och kvalitet på maten. Under sommaren 2019 har en ny matleverantör anlitats till alla vård- och omsorgsboenden, förutom till Solberga och Gävle Strand som har egen matlagning.

Som en del av nutritionsansvarig dietists arbetsuppgifter erbjuds verksamheterna inom Gävle kommuns vård- och omsorgsboenden (egen regi och externa) samt korttidsboenden, föreläsningar inom områdena mat, måltider och nutrition.

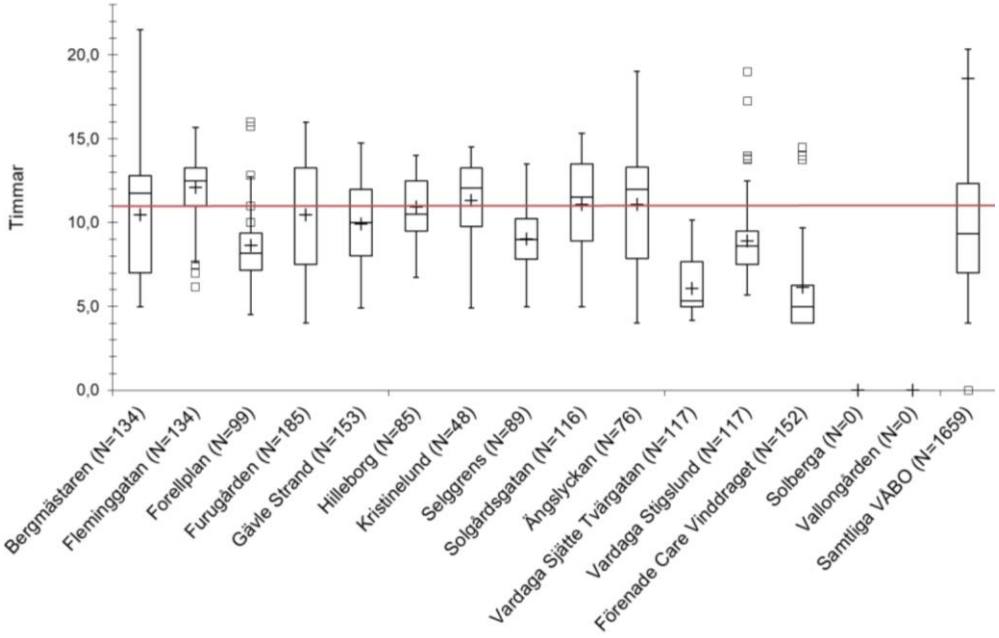
Nattfasta och nutritionsuppföljning

Förebyggande av undernäring och behandling vid risk för undernäring eller konstaterad undernäring är centrala delar i arbetet kring nutrition. Det är även reglerat via Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SOSFS 2014:10). För att få en helhetsbild av kundernas nutritionsstatus analyserar Gävle kommun nattfasta, viktutveckling och måltidsmiljö över tid.

En del i ledet att minska undernäring på Gävles vård- och omsorgsboenden samt korttidsenhet, är arbetet med att minska nattfastan. Mätningar har genomförts systematiskt sedan 2012. Målsättningen är att alla kunder ska erbjudas något att äta under kväll, natt eller tidig morgon för att ha en nattfasta som ej överskrider 11 timmar ofrivilligt. Vid erbjudandet av något ätbart kan kunden tacka nej, sova eller välja att inte äta, detta antecknas då och resultatet blir den så kallade erbjudna nattfastan. Verksamheterna kan på individ-, avdelnings-, och boendenivå analysera sitt resultat och utifrån det vidta åtgärder. Endast kunder med risk för undernäring bör väckas nattetid för att äta något. Det bestäms i samråd med sjuksköterska och med kundens samtycke enligt den etiska principen autonomi – rätten till självbestämmande. För övriga kunder är nattsömnen prioriterad och något att äta på sängkanten tidig morgon kan vara ett bättre alternativ för att bryta nattfastan.

Under 2019 genomfördes en mätning under tre dygn i oktober. Syftet med att mäta under tre hela dygn var för att få en bild av hur många måltider som erbjuds totalt under ett dygn.

Höstens mätresultat visade att 69 procent av kunderna erbjöds en tillräckligt kort nattfasta vilket är en försämring sedan året innan då 83 procent av kunderna erbjöds en tillräckligt kort nattfasta.



Figur 6. Spridning i mätningen över erbjuden fasta på respektive enhet samt för alla deltagande enheter. Spridningen illustreras genom box plot-diagram. Eftersträvansvärt är en liten "låda" och korta "morrhår" under 11 timmar (röda strecket). En individ förekommer upp till tre gånger i diagrammet (en för varje uppmätt dygn).

Dygnsmätningarna i oktober visade på att det på Gävles vård- och omsorgsboenden samt korttidsenhet i snitt erbjuds 6,0 måltider per kund och dygn, vilket går i linje med Socialstyrelsens och Livsmedelsverkets rekommendationer om minst sex måltider per dygn.

Sammanfattningsvis kan det konstateras att nattfastan har försämrats med 14 procentenheter sedan föregående mätning och att Gävle kommuns vård- och omsorgsboenden har en del arbete för att åter förbättra sitt resultat och för att nå målsättningen. Resultat från mätningar sedan 2014 visar att höstens resultat är det sämsta resultat som har uppmätts sedan 2014.

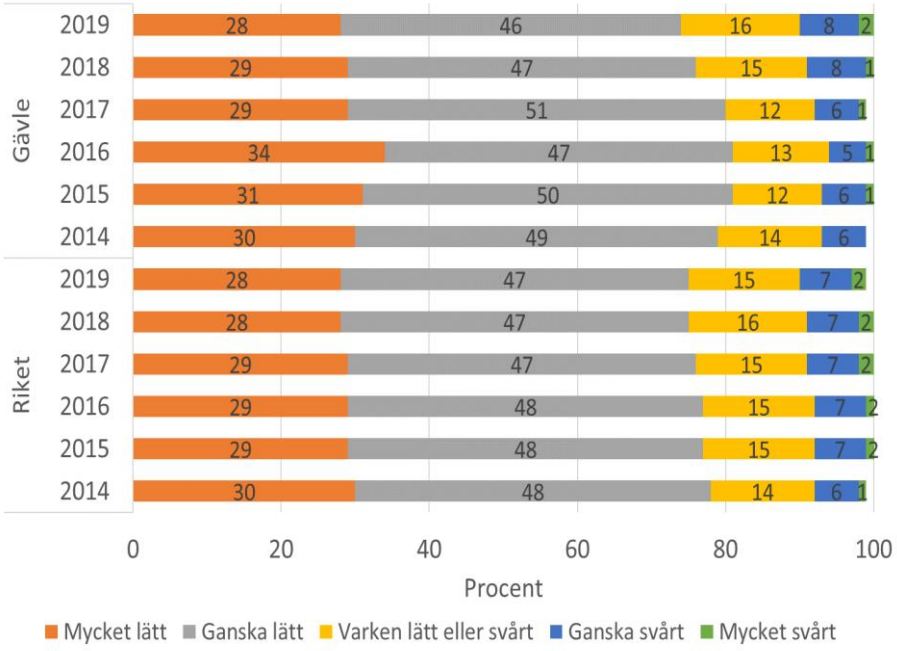
En utbildningsinsats som handlar om matens betydelse för ett hälsosamt åldrande med fokusområden som undernäring och nattfasta har påbörjats under hösten 2019 och fortgår till februari 2020. I samband med utbildningen deltar personalen i en workshop där personalen avdelningsvis får identifiera utmaningar/problem i arbetet och ta fram konkreta åtgärder för att förbättra mat, måltider och nutritionsarbetet för kunderna.

Socialstyrelsens nationella brukarundersökning

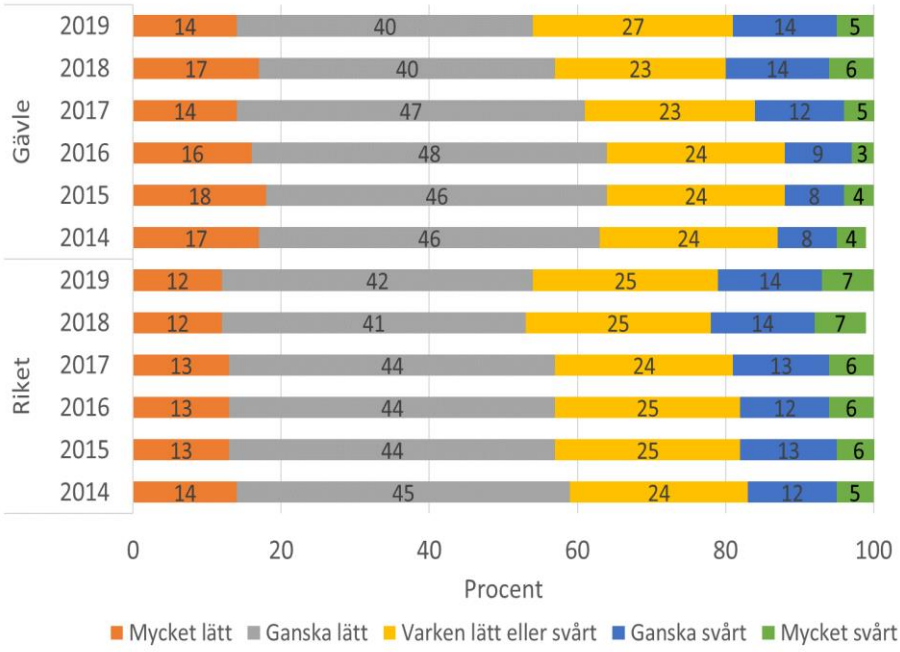
Nedanstående diagram visar resultatet från socialstyrelsens årliga brukarundersökning för vård- och omsorgsboende där ett fåtal hälso- och sjukvårdsfrågor ställdes. I riket som helhet besvarades 50 procent av enkäterna och motsvarande siffra i Gävle var 52 procent. Värt att notera är att av de enkäter som inkom besvarades betydande andelar av någon annan än den äldre själv. Därmed bör resultaten tolkas med stor försiktighet.

Gävles resultat har jämförts med rikets samt länets resultat. Av resultatet framgår att den upplevda tillgängligheten till sjuksköterska är ungefär i nivå med riket men det finns en tendens att den upplevda tillgängligheten i Gävle har minskat över tid.

Även när det gäller den upplevda tillgängligheten till läkare är tendensen att det minskar över tid. Gävles resultat för 2019 ligger i nivå med rikets.



Figur 7. Hur lätt eller svårt är det att få träffa sjuksköterska vid behov? Vård- och omsorgsboende. Källa: Socialstyrelsens nationella brukarundersökningar 2014-2019.



Figur 8. Hur lätt eller svårt är det att få träffa läkare vid behov? Vård- och omsorgsboende. Källa: Socialstyrelsens nationella brukarundersökningar 2014-2019.

Fortsatta åtgärder/aktiviteter för att öka patientsäkerheten

Ledningssystemet

Under 2020 sker en genomgång av ledningssystemet och dess rutiner. Revidering sker där behov finns, i övrigt sker en kontroll och genomgång för att tillse att innehållet följer gällande reglementen och beprövade arbetssätt. Rutinerna ska bringa tydlighet och enhetlighet för en god och säker vård.

Avvikelsehantering

Det pågår ett arbete med en revidering av befintlig rutin för avvikelsehantering, vilken kommer att färdigställas under 2020. Detta sker som ett resultat av den analys som genomfördes under 2019 där det framkom behov av att förbättra det strukturerade arbetet med avvikelser.

Dokumentation

Rutin för dokumentation kommer att revideras under 2020. Efter genomförd journalgranskning framkom behov av förbättringsåtgärder för en enhetlig och väl förd dokumentation. Det övergripande målet är att skapa tydlighet gällande var specifika uppgifter ska dokumenteras i journalsystemet, men också att förbättra resultatet utifrån ställda dokumentationskrav.

Digital signering

Vad gäller signering av utförda delegerade hälso- och sjukvårdsinsatser så görs detta idag via pappersdokument. Det pågår nu en planering för ett införande av digital signering via verksamhetssystemet Treserva. Detta skulle innebära en tydligare och säkrare hantering av delegerade uppgifter med mål om att minimera antalet oönskade händelser såsom missade läkemedelsdoser eller andra uteblivna insatser. Fortsatt dialog och planering sker under 2020.

God vård i livets slut - Svenska palliativregistret

Utifrån uppnått resultat för 2019 definieras behov av ett förbättringsarbete gällande evidensbaserad smärtskattning, dokumenterade brytpunktssamtal på vård och omsorgsboende samt munhälsobedömningar vid vård i livets slut. Rutin för palliativ vård kommer att revideras med tydligare krav på bland annat att dessa parametrar ska utföras för ett mer kvalitativt omhändertagande.

Förebyggande riskbedömningar

Vad gäller vårdpreventivt arbete med riskbedömningar så finns förbättringspotential för ett strukturerat och välorganiserat arbete i verksamheterna. En ny rutin gällande riskbedömningar upprättades under året. Det finns dock behov av att tillse att rutinen och arbetssätt implementeras i alla verksamheter. Målet för 2020 är att få en bättre följsamhet till arbetet med riskbedömningar för ett bättre vårdpreventivt arbete och därmed ökad patientsäkerhet.

God vård vid demenssjukdom- BPSD-registret

För parametern “Andel personer som verkar smärtfria” finns utrymme för förbättring exempelvis gällande evidensbaserad smärtskattning. Ett annat utvecklingsområde är att de bedömningar/åtgärder som registreras i registret tydligt ska framgå i social och medicinsk dokumentation.

Externa kvalitetsgranskningar

Under 2020 är målet att påbörja arbetet med externa kvalitetsgranskningar gällande läkemedelshantering. Ett avtal kommer att upprättas tillsammans med Region Gävleborg som innebär att apotekare/farmaceut kommer att utföra granskningar ute i verksamheterna för att tillse att vi har ändamålsenliga rutiner och arbetssätt samt följer gällande regelverk.

Bedömnings -och rapporteringsunderlag – Visam beslutsstöd

Efter analys av händelser under 2019 har identifierats ett behov av ett enhetligt bedömningsunderlag där alla patienter ska få likvärdig bedömning i händelse av ett hastigt försämrat hälsotillstånd eller annan händelse som kräver en medicinsk bedömning. Dialog har förts angående införande av Visam beslutsstöd i alla verksamheter under 2020. Visam är ett verktyg för sjuksköterskan i den kommunala hälso- och sjukvården. Målet är att alla patienter ska få en likvärdig bedömning och rätt vårdnivå för en bättre patientsäkerhet.

Informationssäkerhet

Vid inspektionen för vård och omsorgs granskning av kommunens systematiska informationssäkerhetsarbete identifierades brister i att kommunen inte hade genomfört någon övergripande riskanalys av informationssäkerheten avseende påverkan på kommunens nätverk och informationssystem. Ett förberedande arbete har initierats för att under våren 2020 påbörja införandet av ett systematiskt informationssäkerhetsarbete vid Välfärd Gävle.

Vad gäller sektor Välfärd så är rutinen för loggkontroll under omarbetning. År 2019 genomfördes loggkontroller på begäran i journalsystemet Treserva. Ett mål för 2020 är att utföra även slumpmässiga loggkontroller.

Regelbundna och strukturerade journalgranskningar kommer att fortsätta att genomföras enligt rutin under 2020 och då kommer även medicinskt ansvarig för rehabilitering att medverka Detta innebär en kvalitativ förbättring av granskningen. Detta med anledning av att granskningen av de rehabiliterande åtgärderna blir mer ingående och vi kan hitta gemensamma nämnare för ett utökat patientsäkerhetsarbete.

Läkemedelsgenomgångar

Utifrån 2019 års resultat konstateras att det fortfarande finns ett behov av ett utvecklingsarbete gällande läkemedelsgenomgångar inom den kommunala hälso- och sjukvården tillsammans med primärvården.

Vårdhygien

I syfte att uppfylla kraven i Socialstyrelsens föreskrift (SOSFS 2015:10) om basal hygien i vård och omsorg, så är ett av målen ett utökat deltagande i hygienutbildningarna som sker i samverkan med Vårdhygien, region Gävleborg.

Informationsärende: Rapport av ej verkställda beslut, kvartal 4 år 2019

24

19ON55

Handläggare:
Katarina Pettersson Södergren

Omvårdnadsnämnden
Kommunfullmäktige
Gävle revisorer

Rapport om ej verkställda beslut enligt SoL, kvartal 4 år 2019

Omvårdnadsnämnden är skyldig att kvartalsvis anmäla till Inspektionen för vård och omsorg (IVO) om beviljade insatser enligt socialtjänstlagen (SoL) inte har verkställts senast tre månader efter beslut. Nämnden ska på motsvarande sätt också rapportera om en insats har avbrutits och inte verkställts på nytt inom tre månader.

Om IVO bedömer att insatsen inte verkställts inom skälig tid skall IVO ansöka hos förvaltningsrätten om utdömande av en särskild avgift. Innan beslut fattas om utdömande av särskild avgift får nämnden yttra sig om skälen till dröjsmålet med att verkställa insatsen.

I rapporteringen för kvartal 4 2019 har 25 ärenden avslutats. Dessa är rapporterade beslut som har verkställts, beslut som inte rapporterats tidigare och har blivit verkställda i samma rapporteringsperiod till IVO. För närvarande finns det ett pågående tillsynsärende gällande utdömande av särskild avgift. Sammanställning av kvarstående ej verkställda beslut följer av tabellerna nedan:

Ej verkställda beslut för bistånd enligt socialtjänstlagen - för kunder över 65 år, Välfärd Gävle

Kvartal	Typ av bistånd	Kvarstående ej verkställda beslut vid kvartalets utgång
4 (2019)	**Vård och omsorgsboende**	**12**

Kommentar: Åtta besluten rör personer som fått erbjudanden men tackat nej, 4 beslut är ej verkställda till följd av resursbrist i form av avsaknad av lämplig bostad.

Ej verkställda beslut för bistånd enligt socialtjänstlagen - för kunder under 65 år, Välfärd Gävle

Kvartal	Typ av bistånd	Kvarstående ej verkställda beslut vid kvartalets utgång
4 (2019)	**Vård och omsorgsboende**	**1**

Kommentar: Beslutet ej verkställt till följd av resursbrist i form av avsaknad av lämplig bostad.

Informationsärende: Rapport från kontaktpolitikerbesök och deltagande i kurser/konferenser

25

RAPPORT TILL OMVÅRDNADSÄMNDEN

Namn: Elisabeth Carlsson Cederholm, Jan Henrik Sandberg, Ellinor Hedblom, Martina Kyngäs, Anna Wretblad, Ahmed Amin (Arbetsmarknads- och funktionsrättsnämnden)

Rapporten avser: Ett kontaktpolitikerbesök den 30 januari 2020

Var/Vad: Dagverksamheten Moränen

Anteckningar/Rapport:

Moränen är en dagverksamhet för psykiskt funktionsnedsatta.

Tillhör Omvårdnad, förebyggande kontoret

Öppet varje vardag kl. 9.0 – 14.30.

Aktiviteter: Fika, mat, spela spel m.m. Utflykter till slottet, Sjömanskyrkan, Återvinningen, Åland, Ljusdal, Hudiksvall, Uppsala m.m. Utnyttjar gratisresor med buss kl. 9 – 15.

Nobelmiddag med 3-rätters middag och paket med vers (=nobelpris) till alla.

Har egen trädgård med odling av bl.a. potatis.

Öppet februari – maj och augusti – november för hela kommunen, sammanlagt ca 25-30 deltagande, olika grupper olika dagar

Egen matlagning, beställer från ICA Maxi. Inget matsvinn.

Verksamheten planerar att presentera sig för Samhall för att tala om att man finns.

En kväll/vecka svarar Heroes (Korpen) för pyssel, matlagning m.m.

1 lördag/månad öppet 11 - 14, föreningen Aktiv Fritid (fr 55 år). Bingo, och andra aktiviteter, enkel lunch.

Lokalerna lånas vid behov ut till gruppbostäder i helgerna,

Problem: Dyrt att åka till Moränen, färdtjänst 50 + 50 kr. Svårt med nya taxibolagen. Täta byten av chaufförer, pratar inte med den som åker med. Bättre samordning av färdtjänstresorna efterlystes.

Personal: 1 heltid, 1 75 %, 1 25 % (sjukskriven resten). Har vikarier som är vana vid verksamheten, 1 pensionär + 1 ytterligare.

Informationsärende: Anmälningsärenden

26

§ 10: Klimatfärdplan

Delges:

Alla sektorer och bolag

Dnr 20KS85

Beslut

Samhällsbyggnadsutskottet beslutar enligt ordförandens förslag

att ta emot utredningsrapport ”Åtgärder för klimatneutralt Gävle 2035”

att ge förvaltningen i uppdrag att återkomma senast juni 2020 med förslag till klimatfärdplan för Gävle kommun.

Ärendebeskrivning

Kommunplanen 2019 förstärkte det miljöstrategiska programmet med en miljon kronor. Medlen skulle fördelas på arbete med biologisk mångfald och en klimatfärdplan. Under hösten 2019 påbörjades arbetet med att ta fram rapporten åtgärder för klimatneutralt Gävle 2035. Arbetet upphandlades och gick till konsultföretaget WSP.

Syftet med rapporten är att inventera utreda och föreslå vilka lokala åtgärder som kan användas för att Gävle ska bli klimatneutralt 2035. Rapporten ger förslag på vilka åtgärder kommunen förfogar över, när i tid de bör genomföras, vilken effekt de ger och vad åtgärderna beräknas kosta.

Rapporten resonerar också kring möjligheten att ta bort alla utsläpp av växthusgaser eller att klimatkompensera för vissa delar. Beslutet är i enlighet med kommunstyrelsens delegationsordning 11:2.

Beslutsunderlag

- Borttagen på grund av sekretess, dnr 402152
- Åtgärder för klimatneutralt Gävle 2035 - Färdplan (slutrapport), dnr 20KS85-1

ÅTGÄRDER FÖR KLIMATNEUTRALT GÄVLE 2035

FÄRDPLAN



ÅTGÄRDER FÖR KLIMATNEUTRALT GÄVLE 2035

KUND

Gävle kommun

KONSULT

WSP Environmental Sverige

WSP Sverige AB
121 88 Stockholm-Globen
Besök: Arenavägen 7
Tel: +46 10 7225000

wsp.com

KONTAKTPERSONER

Petra Sarközi - petra.sarkozi@wsp.com

UPPDRAGSNAMN
Åtgärder för klimatneutralt Gävle 2035

UPPDRAGSNUMMER
10292467

FÖRFATTARE
Petra Sarközi, Marcus Eriksson, Alexandra Sundgren, Yevgeniya Arushanyan, Katarzyna Zabicka

DATUM
2020-02-17

INNEHÅLL

SAMMANFATTNING 5

1 INLEDNING 6

1.1 BAKGRUND 6

1.2 SYFTE OCH OMFATTNING 6

1.3 KONSUMTIONSBASERADE OCH TERRITORIELLA UTSLÄPP 7

1.4 DEFINITION AV KLIMATNEUTRALITET 7

2 METOD 8

2.1 LITTERATURSTUDIER OCH INTERVJUER 8

2.2 GENERELLA BERÄKNINGSMETODER 8

3 UTGÅNGSLÄGE 9

3.1 TERRITORIELLA UTSLÄPP I GÄVLE KOMMUN ÖVER TID 9

3.2 REFERENSSCENARIO 11

4 FÖRUTSÄTTNINGAR 13

4.1 TILLGODOSEENDE AV LADDINFRASTRUKTUR OCH BIODRIVMEDEL 13

4.1.1 Eldrivna personbilar 14

4.1.2 Tunga transporter 14

4.1.3 Biobaserade drivmedel och hållbarhet 15

4.1.4 Potential och rekommendationer 16

4.2 FRAMTIDENS EL- OCH VÄRMEFÖRSÖRJNING 17

4.2.1 Ökat energibehov 17

4.2.2 Serverhallar 18

5 KOMMUNALA ÅTGÄRDER FÖR REDUKTION AV TERRITORIELLA UTSLÄPP 19

5.1 SAMMANSTÄLLNING AV REDUKTIONSPOTENTIALEN FRÅN FÖRESLAGNA ÅTGÄRDER 20

5.2 ÅTGÄRDER FÖR MINSKADE UTSLÄPP FRÅN TUNGA OCH LÄTTA LASTBILAR 23

5.2.1 Samordnad varudistribution och krav på fossilfria sluttransporter 23

5.3 ÅTGÄRDER FÖR MINSKADE UTSLÄPP FRÅN ARBETSMASKINER 26

5.3.1 Klimatkrav på arbetsmaskiner i upphandling av bygg- och anläggningsentreprenader 26

5.3.2 Andra arbetsmaskiner 28

5.4 ÅTGÄRDER FÖR MINSKADE UTSLÄPP FRÅN PERSONTRAFIK 28

5.4.1 Höjd parkeringsavgift på kommunala parkeringsplatser 29

5.4.2 Samarbetsinitiativ med arbetsgivare och fastighetsägare angående höjd avgift för arbetsplatsparkering 30

5.4.3 Sänkta parkeringstal för nybyggnationer 31

5.4.4 Fortsatt förnyelse av den kommunala fordonsflottan 33

5.4.5 Skärpta regler i kommunkoncernens resepolicy 34

5.4.6 Klimatväxling som komplement till kommunkoncernens resepolicy 35
5.4.7 Åtgärdsprogram för ökad attraktivitet för kollektivtrafik 36
5.4.8 Förändrade attityder kring resande 38
5.4.9 Förbättrad infrastruktur och förutsättningar för cyklister 39
5.4.10 Hållbar stadsplanering 41
5.5 NEGATIVA UTSLÄPP AV VÄXTHUSGASER 42
5.5.1 Infångande av koldioxid vid kommunens kraftvärmeverk 43
5.5.2 Investeringar utomlands för utsläppskompensation 44
6 ÅTGÄRDER FÖR REDUKTION AV KONSUMTIONSBASERADE UTSLÄPP 45
6.1 KLIMATSMART KOST 45
6.2 KLIMATKRAV PÅ MATERIAL VID UPPHANDLING 46
6.2.1 Bygg- och anläggning 46
6.2.2 Avfallshantering och plast 48
7 DISKUSSION OCH SLUTSATSER 49
8 REFERENSLISTA 52
BILAGA 1 – METODBESKRIVNING, DATA OCH ANTAGANDEN 55
BILAGA 1.1. HÖJD AVGIFT PÅ KOMMUNALA OCH PRIVATA PARKERINGSPLATSER 56
BILAGA 1.2. KLIMATKRAV PÅ ARBETSMASKINER I UPPHANDLING AV BYGG- OCH ANLÄGGNINGSENTREPRENADER 57
BILAGA 1.3. SAMORDNAD VARUDISTRIBUTION OCH KRAV PÅ FOSSILFRIA SLUTTRANSPORTER 58
BILAGA 1.4. SKÄRPTA REGLER I KOMMUNKONCERNENS RESEPOLICY SAMT FORTSATT FÖRNYELSE AV DEN KOMMUNALA FORDONSFLOTTAN 59
BILAGA 1.5. KLIMATSMART KOST 60
BILAGA 1.6. KLIMATKRAV PÅ MATERIAL VID UPPHANDLING 61
BILAGA 2 – INTERVJUADE AKTÖRER 62
BILAGA 3 – SAMMANSTÄLLD REDUKTIONSPOTENTIAL 63

SAMMANFATTNING

Med anledning av att Gävle kommun har ett mål om att bli klimatneutral kommun år 2035 samt att vara en av Sveriges bästa miljökommuner har en färdplan för att nå klimatneutralitet tagits fram. Färdplanen beskriver åtgärder för hur Gävle kommun kan arbeta mot att bli klimatneutrala ur ett territoriellt perspektiv (gällande utsläpp som sker inom kommunens geografiska område) år 2035. Innebörden av dessa begrepp diskuteras vidare i avsnitt 1.3 och 1.4.

En koldioxidbudget togs fram för Gävle kommun år 2018 vilken visar att utsläppen behöver minska med 16,4 % per år mellan 2020 och 2040 för att Gävle kommun ska nå målet om klimatneutralitet. Inom kommunen finns ett miljöstrategiskt program som styr miljöarbetet. Programmet beskriver kommunens övergripande inställning till reducerad klimatpåverkan och prioriterande åtgärdsområden samt mål för att ta sig dit. Det miljöstrategiska programmet och denna färdplan ger sammantaget kommunen ett ramverk för att kunna arbeta för att nå målet om klimatneutralitet.

Färdplanen är framtagen på basis av litteraturstudier och tidigare erfarenheter i Sverige och världen gällande framgångsrika åtgärder för reducerad klimatpåverkan på kommunal nivå. För att få djupare kunskap och förståelse för Gävle kommuns territoriella utsläpp och förutsättningar har intervjuer genomförts med ett antal nyckelpersoner inom kommunen och kommunkoncernens bolag.

I färdplanen föreslås olika lokala och regionala åtgärder för att nå klimatneutralitet tillsammans med uppskattningar av deras potential att reducera växthusgasutsläpp. Resonemang förs även kring när åtgärderna bör genomföras och samt när de kan väntas få effekt. Fokus har lagts på åtgärder där kommunen har rådighet eller delvis rådighet och på åtgärder som bedöms kunna medföra störst klimatreducerande effekt. Färdplanen visar på att det huvudsakligen är transportsektorn som står för utsläppen i kommunen i dagsläget, och således är åtgärderna som föreslås fokuserade till den sektorn.

De åtgärder som har identifierats i rapporten kommer inte att resultera att kommunen blir klimatneutral år 2035. När alla åtgärdsförslag summeras tillsammans med utsläppsminskningar från väntade externa trender som är bortom kommunens kontroll, återstår 29 % - 49 % av utsläppen år 2035 jämfört med 2017 års utsläpp, beroende på vilka antaganden som görs om vissa åtgärders effekt. En stor del av gapet är relaterat till personbilstrafiken. Framförallt krävs kraftigare statliga styrmedel och vidare teknisk utveckling för att målet ska kunna nås. Kommunen kan även komplettera åtgärderna med att undersöka möjligheter till negativa utsläpp, vilket nämns i rapporten men som inte har inkluderats i beräkningarna.

1 INLEDNING

1.1 BAKGRUND

Gävle Kommun har ett mål om att bli en klimatneutral kommun år 2035 och beslut är taget om att vara en av Sveriges bästa miljökommuner. Att arbeta för klimatneutralitet och begränsa den globala uppvärmningen till mindre än 2°C över förindustriella nivåer är ett mål som merparten av världssamfundet är överens om och som flera svenska kommuner också har som målsättning att bidra till. Gävle Kommun är en av dessa kommuner och en koldioxidbudget togs fram för Gävle kommun år 2018 vilken beskriver den nödvändiga reduktionstakten som krävs av Gävle kommun för att bidra med sin del av reduktionen för att målet ska nås. Koldioxidbudgeten som togs fram beräknades på territoriell nivå (utsläpp som sker inom kommunen, se vidare avsnitt 1.3) men med tillägget internationella flygresor. Enligt koldioxidbudgeten behöver utsläppen minska med 16,4 % per år mellan 2020 och 2040 för vara i linje med koldioxidbudgeten. Koldioxidbudgeten berör emellertid inte åtgärder som kommunen kan ta för att nå klimatneutralitet.

Inom kommunen finns även ett miljöstrategiskt program som styr miljöarbetet. Programmet är ett styrande dokument och ska användas som underlag för beslut av kommunens olika nämnder och styrelser, men även fungera som långsiktig vägledning för invånare och företag om kommunens hållning och framtida åtgärder. Programmet beskriver kommunens övergripande inställning till reducerad klimatpåverkan och prioriterande åtgärdsområden för att ta sig dit. I samband med 2019 års uppdatering av programmet har målet om klimatneutralitet till år 2035 definierats.

1.2 SYFTE OCH OMFATTNING

Syftet med denna färdplan är att föreslå konkreta åtgärder för att nå målet om klimatneutralitet till år 2035, med hänsyn tagen till koldioxidbudgeten och det miljöstrategiska programmet. Alla åtgärder som föreslås behöver utredas i större detalj innan implementering i kommunen, men färdplanen tjänar syftet att möjliggöra prioritering mellan olika möjliga åtgärder på basis av hur effektiva de kan tänkas vara.

Huvudfokus ligger på åtgärder som behövs för att reducera territoriella växthusgasutsläpp. Åtgärder för att reducera växthusgasutsläpp ur ett konsumtionsperspektiv berörs på övergripande nivå. Vidare utredningar för att reducera växthusgasutsläpp ur ett konsumtionsperspektiv kan med fördel ske framöver för att komplettera denna färdplan.

Växthusgasutsläpp innebär utsläpp av gaser som bidrar till den globala uppvärmningen, varav koldioxid, lustgas, vattenånga, metangas och ozon är de vanligaste. Om inte annat anges i rapporten så åsyftar ”utsläpp” på växthusgasutsläpp, till skillnad från utsläpp av andra gaser som inte bidrar till den globala uppvärmningen.

Färdplanen ligger i linje med det miljöstrategiska programmet och de åtgärdsområden som redan har föreslagits och förankrats i kommunen. Prioritet har lagts vid att tydligt motivera varje åtgärd och beskriva kopplingar

mellan åtgärder och beroenden av andra aktörer och externa trender. Exempel på hur andra kommuner som jobbar med klimatstrategier finns också med.

En viktig del i detta arbete har varit att belysa i vilken takt och med vilka beslut Gävle kommun når åtgärdsförslagen, samt hur lång tid det kan förväntas ta tills de första effekterna nås mot ambitionen klimatneutralitet till år 2035.

1.3 KONSUMTIONSBASERADE OCH TERRITORIELLA UTSLÄPP

Utsläpp av växthusgaser kan beräknas och analyseras på olika sätt, vilket i grunden beror på hur man definierar vem som ansvarar för utsläppen och hur mätgränserna dras.

Ett sätt är att mäta utsläpp som genereras inom ett visst geografiskt område, så kallade territoriella utsläpp, vilket kan omfatta industriella utsläpp, utsläpp från förbränningsmotorer, värme- och elproduktion i området med mera. På grund av omfattande världshandel kännetecknas många produkter av att konsumtionen och produktionen, och därmed de faktiska utsläppen, sker på olika geografiska platser. Typiska utsläpp är sådana som orsakas vid produktion av förbrukningsvaror och mat som ofta exporteras långa sträckor till slutkonsumenten. Territoriella mätningar fångar inte utsläpp från importerade produkter, vilket har argumenterats för att ge en falsk bild av de egentliga utsläppen som sker i ett land, eftersom de importerade varorna brukas i landet. Rent praktiskt innebär det även att den som vill påverka sina utsläpp genom minskad konsumtion av dessa produkter inte kan följa utvecklingen genom mätningar på territoriell nivå.

För detta krävs ett konsumtionsperspektiv, även kallat fotavtrycksperspektiv, vilket definieras som utsläppen i alla led från de produkter som *konsumeras* inom ett geografiskt område, snarare än produceras. Det som produceras i området men exporteras räknas inte med, utan blir istället en del av det importerande landets konsumtionsbaserade utsläpp.

Konsumtionsbaserade utsläpp = territoriella utsläpp + utsläpp från importerade varor som uppstår utomlands - territoriella utsläpp från varor som exporteras och konsumeras utomlands

I Sverige var de konsumtionsbaserade utsläppen 89,8 miljoner ton koldioxidekvivalenter (MtCO2e) år 2017, varav 52,5 MtCO2e genererades utomlands och 37,3 MtCO2e genererades i Sverige (Naturvårdsverket, 2019c). Offentlig konsumtion och investeringar stod för omkring en tredjedel av Sveriges totala konsumtionsbaserade utsläpp och den privata konsumtionen för resterande del. De territoriella utsläppen var 52,8 MtCO2e samma år.

1.4 DEFINITION AV KLIMATNEUTRALITET

Färdplanen är framtagen givet Gävle kommuns målsättning om att vara en klimatneutral kommun år 2035, vilket innebär att nettoutsläpp av territoriella växthusgasutsläpp ska vara noll år 2035.

Nettoutsläpp definieras som skillnaden mellan utsläpp av växthusgaser (mätt i koldioxidekvivalenter, CO2e) och upptag av koldioxid till följd av

klimatkompenserande åtgärder. Aktiviteter som binder växthusgaser från atmosfären och därmed minskar omfattningen av växthuseffekten, så kallade ”negativa” utsläpp, räknas alltså bort från de totala utsläppen. I praktiken betyder det att kommunens utsläpp inte behöver vara noll utan kan till viss del kompenseras av växthusgasbindande åtgärder, som exempelvis växande skogsvolymer.

De växthusgasbindande åtgärder som accepteras på nationell nivå är följande:

- Upptag av koldioxid i skog och mark till följd av ytterligare åtgärder (som är additionella, alltså utöver de åtgärder som redan genomförs)
- Utsläppsreduktioner genomförda utanför Sveriges gränser
- Avskiljning och lagring av koldioxid från förbränning av biobränslen, så kallad bio-CCS (Carbon Capture and Storage)

Fördelen med att ha ett mål om neutralitet ur ett territoriellt perspektiv är att Gävle kommuns rådighet och påverkansmöjligheter är relativt större än med ett konsumtionsbaserat perspektiv. Den huvudsakliga begränsningen med att ha ett territoriellt perspektiv i klimatarbetet är, som nämnt i avsnitt 1.3, att en stor del av utsläppen från konsumtion inte räknas med. Detta innebär även en risk för att utsläpp ”exporteras”, om produktion eller annan aktivitet som orsakar utsläpp flyttas från kommunen, vilket innebär lägre territoriella utsläpp men högre konsumtionsbaserade utsläpp.

För att minska den risken är en rekommendation att kartlägga offentlig och privat konsumtion och föra statistik över det på aggregerad nivå för att möjliggöra åtgärder för minskad konsumtion i framtiden.

2 METOD

2.1 LITTERATURSTUDIER OCH INTERVJUER

Färdplanen är framtagen på basis av litteraturstudier om tidigare erfarenheter i Sverige och världen gällande framgångsrika åtgärder för reducerad klimatpåverkan på kommunal nivå. För att få en djupare kunskap och förståelse för Gävle kommuns territoriella utsläpp och förutsättningar har intervjuer inom kommunen och kommunkoncernens bolag genomförts med ett antal nyckelpersoner. Syftet med intervjuerna var även att få en inblick i befintliga ambitioner och strategier för reducerad klimatpåverkan såväl som eventuella behov från kommunen för att kunna verkställa dem.

Underlag för intervjuer finns sammanställt i en Excelfil *Intervjuunderlag* som bifogas med denna rapport vid leverans.

2.2 GENERELLA BERÄKNINGSMETODER

Potentiella reduktioner av växthusgasutsläpp har beräknats på olika sätt beroende på tillgänglighet av data. Utgångspunkten har varit statistik för befintliga utsläpp, till exempel från Länsstyrelserna (2019), statistik över tjänsteresor och resor inom kommunkoncernen.

För att koppla klimateffekter av de åtgärder som föreslås i rapporten till motsvarande utsläppsreduktion har databaser innehållande emissionsfaktorer använts, exempelvis Ecoinvent 3.0. För vissa åtgärder saknades underlag för att beräkna potentiell utsläppsreduktion, och i vissa fall var en sådan beräkning inte möjlig av andra skäl. Där det har varit möjligt har reduktionspotentialen uppskattats på basis av effekten uppnådd i andra kommuner med liknande åtgärder.

Kostnaden för respektive åtgärd har uppskattats där det har varit möjligt, alternativt genom jämförelser med liknande åtgärder i andra kommuner. Ett antal åtgärder kräver att Gävle kommun utreder frågan djupare för att kunna bestämma omfattning och utformning, varför kostnadsestimering inte har varit möjlig.

Detaljerade beskrivningar av beräkningar inklusive sammanställning av data och antaganden som har använts återfinns i Bilaga 1.

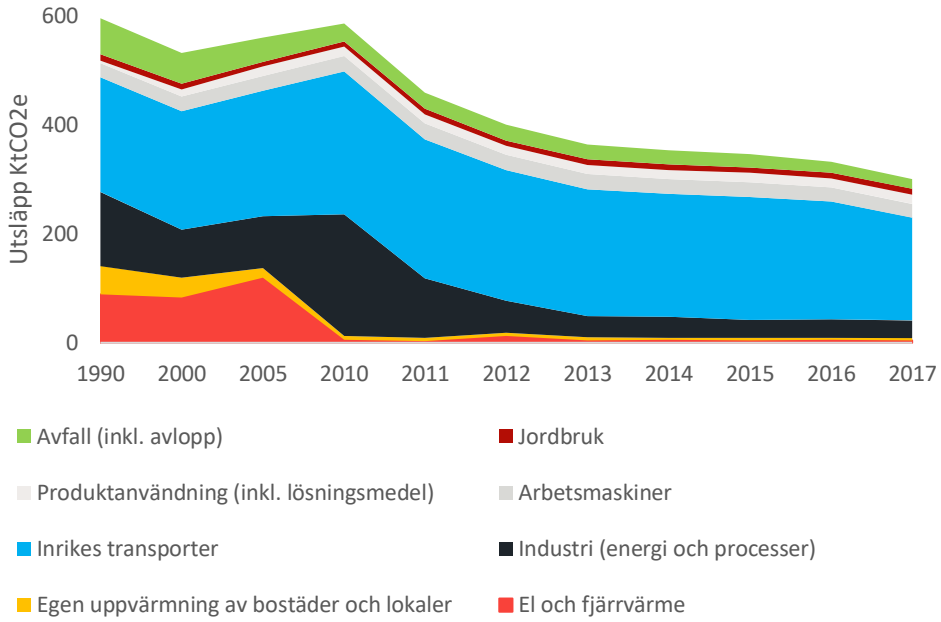
3 UTGÅNGSLÄGE

3.1 TERRITORIELLA UTSLÄPP I GÄVLE KOMMUN ÖVER TID

Svensk, territoriell emissionsstatistik till luft på regional och kommunal nivå sammanställs varje år utifrån den data som rapporteras på nationell nivå. Statistiken ligger även till grund för Gävle kommuns koldioxidbudget och har använts som utgångsläge för växthusgasutsläpp från Gävle kommun i denna färdplan. I kommunens koldioxidbudget inkluderas dock bara koldioxidutsläpp och inte övriga växthusgasutsläpp i form av till exempel metangas. För framtagande av den här färdplanen har alla typer av växthusgasutsläpp använts som utgångsläge och för beräkningar av åtgärdseffekter. Vid beräkningar av territoriella utsläpp i denna färdplan inkluderas ej utsläpp från flyg och höghöjdskorrigering då flyg räknas som konsumtionsbaserade växthusgasutsläpp.

I Figur 1 presenteras historiska växthusgasutsläpp i Gävle kommun uttryckt i kiloton (1000 ton) koldioxidekvivalenter, vilket inkluderar utsläpp av koldioxid såväl som andra växthusgaser, exempelvis metangas och dikväveoxid från lustgas. Utsläppen är kategoriserade i ett antal sektorer enligt internationellt överenskomna metodbestämmelser för att underlätta jämförelser mellan olika områden.

De territoriella utsläppen från Gävle kommun minskade mellan 1990–2017 med omkring 47 %, vilket är betydligt snabbare än i Sverige som helhet där motsvarande reduktion var 26 % (Länsstyrelserna, 2019). Bland annat har industriutsläppen i Gävle minskat betydligt snabbare än i många andra kommuner samtidigt som el och fjärrvärmen blivit fossilfri snabbare.



Figur 1 Historiska, territoriella utsläpp i Gävle kommun uppdelat på respektive sektor från RUS/SMED (KtCO2e)

Utsläpp från inrikes transporter stod för majoriteten av de territoriella utsläppen i Gävle kommun, 67 % år 2017. Omkring 42 % av utsläppen kom från personbilar, 6 % från lätta lastbilar, 14 % från tunga lastbilar och övriga utsläpp från ett flertal mindre källor som buss- och järnvägstrafik. Mellan 2016 och 2017 skedde en betydande reduktion av utsläppen från transportsektorn på närmare 13 % efter att tidigare har varit i princip oförändrade under 30 år. Utsläppen minskade inom alla delkategorier, vilket var en kombination av både kortare körsträckor och förnyelse av fordonsflottan (Länsstyrelserna, 2019).

De industriella utsläppen från kommunen har minskat med omkring tre fjärdedelar sedan 1990. Den betydande utsläppsreduktionen sedan 1990 är ett resultat av flera åtgärder varav den viktigaste är en kraftigt minskad oljeanvändning (Gävle kommun, 2015).

Utsläppen från avfall, el- och fjärrvärme samt egen uppvärmning av bostäder och lokaler har också karaktäriserats av betydande reduktioner sedan 1990. Idag står de för relativt små andelar av de totala utsläppen. De minskade utsläppen från egen uppvärmning förklaras till stor del av att oljepannor i hög utsträckning har fasats ut ur husbeståndet i Gävle kommun, vilket även har varit fallet för Sverige i stort. Fjärrvärmen produceras helt fossilfritt och även el som framställs inom kommunen produceras från förnybara energikällor.

Utsläpp från avfall bestod till 96 % år 2017 av läckage av främst metan och koldioxid (även kallat deponigas) från nedbrytningen av organiskt avfall i deponier. Införande av ett antal styrmedel har lett till utsläppen från deponier har minskat med omkring 75 % sedan 1990 (Naturvårdsverket, 2019a). De huvudsakliga styrmedlen är skatt på deponering av avfall och förbud mot att deponera organiskt avfall. Dessutom har tekniken för att samla in deponigas förbättrats genom åren vilket bidragit till utsläppsreduktionen. I och med att det sedan 2005 råder förbud mot att deponera organiskt avfall så sker utsläppen idag från nedbrytningen av äldre organiskt material i deponierna.

Eftersom nedbrytningen av materialet är ändlig minskar utsläppen från deponierna naturligt över tid när ingen tillförsel sker.

Utsläpp från jordbruk (främst i form av metangaser) och arbetsmaskiner har i princip varit oförändrade och utsläpp från produktanvändning har till och med ökat något, om än från låga nivåer.

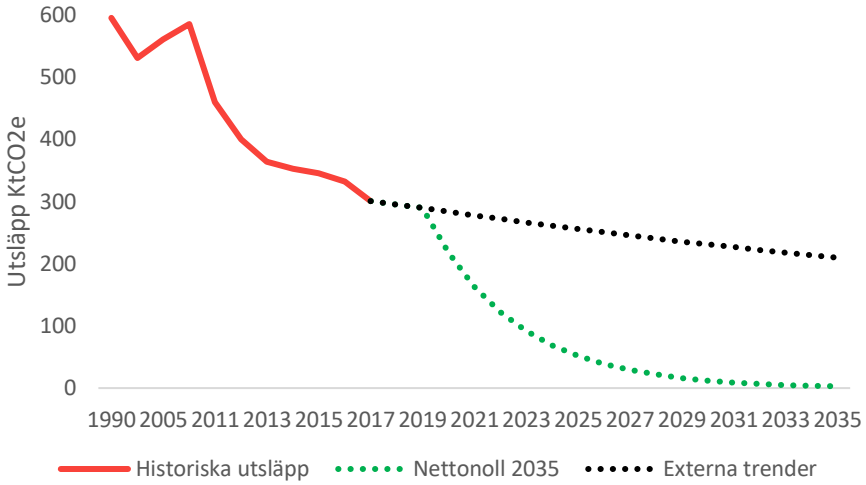
I kategorin produktanvändning ingår utsläpp av flyktiga kolväten från privat och industriell användning av lösningsmedel och färg, dikväveoxid från lustas, och utsläpp från andra fluorerande gaser. Utsläpp från fluorerande gaser är den mest bidragande utsläppskällan och stod för cirka 67 % av sektorns utsläpp på nationell nivå år 2007. Utsläppen sker framförallt i form av läckage från kylsystem och värmepumpar (Naturvårdsverket, 2019b).

3.2 REFERENSSCENARIO

Ett stort antal trender pågår på global, nationell och lokal nivå som påverkar de territoriella utsläppen i Gävle kommun oavsett vilka åtgärder som genomförs av kommunen. Detta innefattar både teknisk utvecklig och offentliga styrmedel som påverkar olika tekniker. Befolkningen i kommunen väntas öka med omkring 20 % till 2035 vilket driver på utsläppen samtidigt som utsläppen förväntas minska på grund av teknikutveckling och förändrade beteenden. Vissa av dessa trender kan förstärkas eller försvagas beroende på kommunens ansträngningar.

Ett referensscenario är framtaget som visar uppskattade territoriella utsläpp utan att Gävle kommun vidtar ytterligare åtgärder, givet de externa trender som påverkar utsläppen. Utsläppsdata från 2017 är den senaste som finns tillgänglig på kommunal nivå, och det är osäkert hur utvecklingen sett ut mellan 2017 och 2019 då denna rapport är framtagen. På nationell nivå minskade utsläppen med 1,8 % mellan 2017 och 2018, och vi antar att reduktionen på kommunal nivå var lika stor och antar samma takt mellan 2018 och 2019. Den totala reduktionen mellan 2017 och 2019 antas därmed ha varit ungefär 3,6 %.

Syftet med ett referensscenario är framförallt att kommunen ska kunna fokusera sitt klimatarbete på utsläppskällor där reduktioner troligtvis inte sker som resultat av externa trender. Referensscenariot ”Externa trender” presenteras i Figur 2 och baseras på Naturvårdsverkets årliga rapportering av prognostiserad utsläppsreduktion till EU (Naturvårdsverket, 2019e) samt på lokala trender som påverkar utsläppen. Totalt så räknar vi med att utsläppen kommer att minska med omkring 30 % i referensscenariot.



Figur 2. Historiska utsläpp i Gävle kommun, väntade utsläppsreduktioner från externa trender och nödvändig reduktionstakt för klimatneutralitet 2035 (N0 2035)

Det är till exempel sannolikt att utsläppen från avfall i kommunen, som år 2017 stod för ungefär 6,4 % av de totala territoriella utsläppen, kommer att fortsätta minska över tid när nedbrytningen av organiskt material i deponierna minskar. Detta är i linje med prognoser från till exempel Naturvårdsverket och Energimyndigheten, och bör kunna ske utan ytterligare åtgärder från kommunen.

Vidare är det troligt att fordonsflottan i Gävle kommun kommer att förnyas över tid och därmed gynnas av energieffektiviseringar som sker kontinuerligt i fordonsflottan, samt att eldrivna fordon stadigt ökar i takt med att kostnaderna sjunker. Kraftigare EU-direktiv kring utsläppsnivåer för nya personbilar, högre andel biobränsle och färre bensin- och dieselbilar väntas enligt Naturvårdsverkets projektioner reducera utsläppen från vägtransporter med omkring 21 % till 2030 jämfört med 2017 (Naturvårdsverket, 2019e). Dessutom har EU-parlamentet nyligen beslutat om skärpta klimatkrav för nya lastbilar inom EU vilket kräver 30 % lägre utsläpp från nya lastbilar jämfört med dagens nivå (Europeiska rådet, 2019). Det skulle ha stor effekt på utsläppen i Gävle kommun och inkluderas i referensscenariot.

Reduktion av utsläpp från personbilar är kraftigt avhängigt upptaget av elektriska och andra fossilfria fordon, som är mycket osäkert. Riksdagen har antagit ett delmål för utsläppsreduktion från inrikes transporter om 70 % av utsläppen 2030 jämfört med 2010, vilket är långt ifrån Naturvårdsverkets projektioner. Det är därmed rimligt att styrkan på de offentliga styrmedlen kommer att öka fram till 2030 om utvecklingen fortsätter vara bristfällig.

Utsläppsreduktioner för varje kategori som har antagits i referensscenariot visas i Tabell 1. Utsläppen som kvarstår år 2035 i referensscenariot när dessa trender inkluderats, består till största delen av utsläpp från inrikes transporter (cirka 60 %), följt av utsläpp från industri (14,8 %) och arbetsmaskiner (10,3 %). Utsläppen från övriga kategorier står alla för under 5 % av de totala utsläppen var och en för sig.

Tabell 1. Utsläppsminskningar i referensscenario, baserat på Naturvårdsverket (2019e) om inte annat anges.

Trender i referensscenario	CO2e-reduktion till 2035 från 2017 års värden	Kommentar
Arbetsmaskiner	-12 %	Ökad användning av biobränslen och elektrifiering
Avfall (inklusive avlopp)	-54 %	Framförallt mindre utsläpp från deponigas
Egen uppvärmning av bostäder och lokaler	-60 %	Fortsatt effektivisering och utbyte av fossila bränslen
El och fjärrvärme	-2 %	Fortsatt effektivisering, låg reduktion från låga utsläpp
Industri (energi och processer)	-2 %	Ökad produktion antas motverkas av ökad användning av biobränslen
Jordbruk	-15 %	Antas fortsätta minska på grund av minskad mängd boskap, framförallt mjölkkor
Produktanvändning (inkl. lösningsmedel)	-35 %	Reduktion tack vare EU-förbud mot fluorerande gaser (HFCs)
Inrikes transporter	-29 %	Energieffektivisering i personbilar och lastbilar stöttat av hårdare EU regler, färre bensinbilar och mer biobränslen

4 FÖRUTSÄTTNINGAR

4.1 TILLGODOSEENDE AV LADDINFRASTRUKTUR OCH BIODRIVMEDEL

Det är tydligt att utfasning av bensin- och dieseldrivna vägfordon är avgörande för att målet om utsläppsneutralitet ska nås, antingen genom att färre resor görs med bensin- och dieselbilar eller att fordonsflottan byts ut till att bli fossilfri. De flesta analyser menar att förändring måste komma från båda hållen, för även om bilresor kan ersättas i viss utsträckning av kollektivtrafik och andra färdmedel finns egenskaper hos vägfordon som är svåra att ersätta, framförallt vad gäller tillgänglighet och bekvämlighet, vilket gör dem svåra att byta ut fullständigt.

Utbytet av fossildrivna personbilar till fördel för fossilfria har på flera platser redan börjat tack vare kraftiga styrmedel. Kostnadsparitet mellan elektriska personbilar och fossildrivna personbilar väntas nås inom ett par år på global nivå tack vare minskade produktionskostnader, vilket lär öka utfasningstakten ytterligare. Faktorerna som styr utvecklingen av fossilfria fordon sker till största delen på global nivå, framförallt genom teknisk utveckling och sjunkande produktionskostnader. På nationell nivå finns vissa styrmedel, exempelvis subventioner av elbilar och beskattning av fossila drivmedel. Gävle kommun kan bidra till att skapa förutsättningar för att

trenden ska få fäste och öka i styrka på längre sikt inom kommunens gränser. Det gäller särskilt tillgodoseende av fossilfria drivmedel i olika former, men har sammantaget begränsad rådighet över utvecklingen av fordonsflottan.

Utöver att tillgodose att fossilfria drivmedel finns på plats, som beskrivs i avsnitten nedan, så fokuseras relativt lite i denna färdplan på att stimulera utbyte av fordon som drivs med fossila bränslen till förmån för fossilfria fordon. Det beror på att den kommunala rådigheten över det är begränsad. Antalet fossilfria fordon i kommunen ses som en förutsättning att ta hänsyn till, snarare än något att aktivt arbeta med i hög utsträckning, med undantag för kommunkoncernens egen fordonsflotta. Fokus ligger istället på åtgärder för att minska antalet resor med fossildrivna fordon, där rådigheten är större. Snabbare utbyte av fordonsflottan än vad som antas i referensscenariot blir därmed en bonus som ökar sannolikheten för att nå klimatneutralitet.

4.1.1 Eldrivna personbilar

En förutsättning för att andelen elektriska fordon ska öka globalt är att offentlig laddningsinfrastruktur finns på plats i tillräcklig utsträckning för att konsumenter ska känna att deras laddningsbehov möts. Vad som är ”tillräcklig” utsträckning är svårt att estimera. Det hävdas från vissa håll att den offentliga infrastrukturen inte behöver byggas ut i den utsträckning som konsumenter verkar vilja i dagsläget eftersom oron över elbilarnas räckvidd överdrivs. Detta gäller framförallt personbilar, där distansen som åks i en genomsnittlig bil under en dag med god marginal täcks in av en laddning, även med nuvarande batteriräckvidd. Istället menar många att infrastruktur för att ladda i hemmet och på arbetsplatsen är av större vikt givet de långa tider som bilar tenderar att stå parkerade på dessa platser.

Det är möjligt att oron över räckvidden avtar över tid när andelen elfordon ökar och konsumenter inser sina faktiska behov. I Norge där försäljningen av elbilar ökar snabbt är andelen laddningsstolpar per elbil betydligt lägre än i länder där försäljningen är obefintlig, vilket indikerar att andra faktorer, framförallt försäljningspris som är kraftigt subventionerat i Norge, är viktigare för konsumenten.

Det finns ett antal laddningsstationer i Gävle kommun i dagsläget som förmodligen kommer behöva växa i antal när antalet elbilar ökar, men det är svårt att ge vidare kvantitativa rekommendationer gällande vilken takt eller antal laddningsstolpar per elbil som bör strävas efter. Gävle kommun måste vara uppmärksamma på studier som görs lokalt såväl som nationellt kring utbyggnad av infrastruktur för att skapa de bästa möjliga förutsättningarna.

4.1.2 Tunga transporter

Situationen är något annorlunda för tyngre godstrafik och bussar. Omkring 97 % av alla tunga lastbilar i Sverige är dieseldrivna, och enligt ny analys från (Trafikanalys, 2019b) är det inte troligt för flottan av tunga lastbilar att fasas ut till fördel för fossilfria drivmedel med nuvarande styrmedel. Samtidigt stod den tunga lastbilstrafiken i Gävle år 2017 för omkring 14 % av de totala utsläppen, varför betydande åtgärder och styrmedel krävs för att snabba på omställningen. Det krävs framförallt styrmedel på nationell nivå som påverkar drivmedelskostnader för att fasa ut diesel i tunga lastbilar i den omfattning

som behövs. För bussar har en omställning mot mer hållbara drivmedel pågått under en tid, och elektriska alternativ såväl som biogasdrivna bussar är konkurrenskraftiga alternativ i dagsläget.

Utbyte av fossil diesel till någon typ av biodiesel, primärt HVO, är en potentiell lösning för utsläppsreduktion från tunga lastbilar. Elektrifiering och vätgasteknik har inte kommit lika långt för tyngre fordon som för personbilar, och behöver sannolikt ett antal år innan de blir ekonomiskt gångbara. Fördelen med HVO, som består av vegetabiliska och animaliska oljor samt restprodukter, är att det kan bytas ut rakt av mot diesel vilket gör att utbytet kan ske snabbt och utan större kostnad, och utsläppsreduktionen uppgår då till mellan 40 och 90 % jämfört med fossil diesel (MiljöfordonSyd, 2019; Neste, 2019). Mellan 2016 och 2017 minskade utsläppen i Gävle kommun från tunga lastbilar med cirka 10 % vilket sannolikt var ett resultat av ökad användning av biodiesel.

4.1.3 Biobaserade drivmedel och hållbarhet

Biobaserade drivmedel är komplext ur hållbarhetsvinkel, och det finns anledning att se det som en kortsiktig lösning i väntan på elektrifierade eller vätgasdrivna tunga transporter och bussar. I dagsläget importeras merparten av allt biobränsle som används i Sverige, vilket inkluderar framförallt HVO och etanol samtidigt som vissa typer, framförallt biogas, exporteras (Energimyndigheten, 2018). Det är därför nödvändigt att höja blicken till ett regionalt eller globalt perspektiv vid analys av hållbarhetsaspekter kopplat till biobränslen.

Biomassa som råvara till ett koldioxidneutralt bränsle förutsätter att den totala volymen biomassa på ett globalt plan inte minskar över tid som resultat av uttag för olika ändamål. Ett genomsnittligt träd tar flera decennier på sig att binda den mängd koldioxid som avgavs vid förbränningen, och fram till att detta har skett är biobränslet inte utsläppsneutralt. Globalt måste därmed avverkningen och tillväxten vara lika stora för att denna koldioxid inte ska bidra till växthuseffekten. Den stora utmaningen är hur ökad efterfrågan på biobränslen av olika slag kan mötas utan att den totala volymen biomassa minskar.

För HVO som består av restprodukter från jordbruk och skogsbruk är detta inte ett problem om den ökade efterfrågan möts av ökad återvinningsgrad eller effektiviseringar, så att en större andel av restavfallet används för HVO-produktion. Då krävs inte att större arealer skogs- och jordbruksmark används för att kunna möta den ökade efterfrågan. I Sverige och vissa andra länder växer dessutom den totala volymen av skogsmark varje år som ett resultat av hållbart uttag, vilket ger utrymme för att en viss del av uttaget används för HVO-produktion.

Situationen förändras däremot om större volymer biomassa behöver tas i anspråk och avverkas för att kunna möta efterfrågan, så att uttaget överstiger tillväxten på ett globalt plan. Koldioxid kommer i ett sådant scenario frigöras i atmosfären och inte bindas igen förrän någon gång under den andra halvan av detta århundrade. Det är inte kompatibelt med den globala koldioxidbudgeten fram till 2050 för att den globala uppvärmningen sannolikt ska hållas under 2 grader Celsius. Det skapas en koldioxidskuld

som inte hinner återbetalas i tid. Den tidsaspekten – skillnaden i tidpunkt för utsläpp och upptag – är viktig i detta sammanhang.

Vidare finns risk för att ökad produktion sker på bekostnad av andra miljömål, framförallt det om främjande av biologisk mångfald. Till exempel har stort uttag av stubbar och grenar negativ påverkan på den biologiska mångfalden i skogsmarker. Vissa typer av biomassaproduktion i skogsmark sker även med hjälp av odling i monokultur, det vill säga i odlingar med endast ett träslag, vilket också har negativa effekter på den lokala biologiska mångfalden. Detta är fallet redan idag i viss mån för importerad biodiesel, vilken innehåller palmolja och restprodukter från palmolja som odlas i stora plantager anlagda på bekostnad av regnskog med stor biologisk mångfald.

Dessutom har biomassan som används för HVO konkurrerande användningsområden, och vissa komponenter används i Sverige som bränsle för el- och värmegenerering vilket också ger klimatvinster jämfört med om bränslet hade varit fossilt. Att det finns alternativa sätt att använda biomassan innebär att en analys måste ske kontinuerligt över vilken användning som är förenad med störst nytta.

Sammantaget är biobränslen och HVO en nödvändig lösning på kort sikt, framförallt för tung godstrafik, så länge det inte sker på bekostnad av storleken på kolsänkan i skog och mark. På längre sikt är det villkoret inte realistiskt att hålla, vilket innebär att det är av stor vikt att Gävle kommun inte bygger in sig i förhoppningen att biobränslen i stor skala är en permanent lösning.

4.1.4 Potential och rekommendationer

Elfordon är med den svenska elmixen förenade med låga utsläpp jämfört med fossildrivna fordon och bör främjas där det går. Elektrifierad tung godstrafik är emellertid inte ett konkurrenskraftigt alternativ till fossildriven trafik i dagsläget, både vad gäller prisbild och räckvidd. HVO bör därför ses som en lösning på kort sikt, fram till dess att elektrifierade eller andra lösningar är konkurrenskraftiga. Av denna anledning behöver HVO-tankning göras tillgängligt på lämpliga platser i kommunen där tung godstrafik passerar. Det bör utredas vilka typer och mängder biobränslen som är möjliga att producera på ett hållbart sätt lokalt inom kommunen, eller eventuellt från närliggande regioner, och utarbeta en plan för fördelningen av dessa mellan olika användningsområden.

För att kunna ta välgrundade beslut kring investering i fordon med alternativa drivmedel behöver invånare och näringsliv känna till de långsiktiga förutsättningarna och kommunens strategi. Eftersom utvecklingen går snabbt framåt och förutsättningarna ändras fort är det inte meningsfullt att planerna sträcker sig mer än några år framåt i tiden, vilket kräver en öppen dialog för att möjliggöra flexibilitet i planeringen. Det finns också ett behov av att kommunen tillsammans med privata aktörer definierar vem som har ansvar för utbyggnaden av fossilfri infrastruktur. Idag saknas en tydlig ansvarsfördelning för utbyggnaden av infrastruktur för biodrivmedel och batteriladdning inom kommunen.

4.2 FRAMTIDENS EL- OCH VÄRMEFÖRSÖRJNING

Som en del av att skapa förutsättningar för låga utsläpp när Gävle växer ingår att planera för hur kommunen kan möta ökad energiefterfrågan med fossilfria resurser. I dagsläget är el och värme som genereras i Gävle kommun fossilfria och därmed förenade med låga utsläpp, vilket måste fortsätta vara fallet för att Gävle kommun ska nå sitt mål om klimatneutralitet 2035.

Många av åtgärderna som presenteras i denna rapport förutsätter att elproduktion på nationell nivå och infrastrukturen som är bortom Gävle kommuns rådighet byggs ut i den takt som krävs för att möta det framtida effekt- och kapacitetsbehovet.

4.2.1 Ökat energibehov

Elproduktionen sköts till stor del på nationell nivå och endast en mindre mängd genereras inom kommunens gränser varför kommunens rådighet är begränsad. Behovet av fossilfri el kommer med största sannolikhet att öka markant under de kommande decennierna, både på grund av befolkningsökning och en ökad elektrifiering i landet, bland annat transporter, vilket ställer krav på att produktionskapacitet byggs ut kontinuerligt. Detta kan kompletteras med smartare hantering av efterfrågan för att jämna ut effekttoppar vilket minskar behovet av installerad effekt i landet. Detta är någonting kommunen kan påverka exempelvis genom att Gävle Energi använder differentierad prissättning som gör elen billigare då tillgången är stor.

Ökad efterfrågan på el kräver också att elnät och annan infrastruktur byggs ut och underhålls för att klara av behoven. Gävle Energi Elnät som är en del av Gävle energi är nätägare i huvuddelen av Gävle kommun, och har således ett ansvar att tillgodose de framtida behoven på lokal nivå. Samtidigt är rådigheten över eldistributionen även den delvis begränsad eftersom stamnät och regionnät, som också kommer att behöva byggas ut, förvaltas av Svenska Kraftnät och andra aktörer.

Värmeförsörjningen tillgodoses av kommunen och kan behöva öka i kapacitet med en större befolkning. Alternativet är att efterfrågan hålls nere genom mer energieffektiva lösningar, bostäder som är självförsörjande på värme till exempel och att behovet minskar på andra sätt, vilket kommunen också kan påverka. Ett exempel på alternativ i framtiden är att nyttja de cisterner runt Gävle Hamn som idag används för lagring av fossila bränslen. Vid omställning mot förnybart bränsle kan dessa användas till energilagring för varmvatten.

Till följd av elektrifieringen inom transportsektorn och en växande befolkning i Gävle kommun kommer ett ökat effektbehov att uppstå inom kommunen. För att minska beroendet av nationell elproduktion och osäkerheten kring överföring i det nationella stamnätet rekommenderas Gävle kommun utreda möjligheterna för en ökad andel lokalt producerad el i kombination med utbyggnad av smarta regionala elnät. Kommunen kan vara en förebild för åtgärder mot klimatneutralitet om de själva står för att producera en viss mängd förnybar el och tar initiativ för det.

Utbyggnad av havsbaserad vindkraft i offentlig regi bör utredas, alternativt kan utbyggnad i privat regi uppmuntras och stöttas av kommunen. Kostnaden sjunker kontinuerligt och tekniken blir allt mer konkurrenskraftig relativt andra förnyelsebara energikällor. Dessutom är utmaningen kring konkurrerande markanvändning som föreligger för landbaserad, förnyelsebar energiproduktion inte lika stor till havs.

De geografiska förutsättningarna i Gävle kommun är fördelaktiga för havsbaserad vindkraft vilket har resulterat i konkreta planer från privata aktörer att etablera ett antal anläggningar. För en anläggning har en tillståndsansökan lämnats in, och samtidigt pågår utveckling av planer och samråd med allmänhet, organisationer och myndigheter gällande etablering av ett antal andra parker.

4.2.2 Serverhallar

En betydande del av den framtida efterfrågan på el beräknas komma från utbyggnad av stora serverhallar i kommunen. Det är ännu oklart hur stort effektbehovet kommer att vara och hur det kommer att variera under en årscykel. Behovet bör vara mindre under vinterhalvåret när den kalla utetemperaturen kan användas för att kyla anläggningen, istället för att kylningen drivs av el.

Om det ökade elbehovet från serverhallarna kan mötas med fossilfri produktion, från Gävle Energi eller någon annanstans i Sverige, behöver inte serverhallarna påverka kommunens chanser att minska sina utsläpp i linje med målet att bli utsläppsneutral år 2035. Däremot kan åtgärder tas för att öka utnyttjandet av serverhallarnas aktivitet, vilket kan påverka utsläppen i andra sektorer.

Detta resonemang gäller särskilt tillvaratagande av den betydande värme som alstras från servrarna. På flera platser i Sverige där serverhallar har uppförts används inte spillvärmen för vidare uppvärmning överhuvudtaget. En alternativ lösning, som bland annat implementerats i Stockholms kommun, är att koppla anläggningarna till fjärrvärmenätet och använda spillvärmen för uppvärmning av fastigheter. Ofta behöver temperaturen på spillvärmen höjas ytterligare för att kunna användas i fjärrvärmenätet, vilket kräver el, men energimängden som krävs för uppvärmningen är betydligt mindre än för fjärrvärmen som kan nyttjas för uppvärmning i nätet, varför det uppkommer effektivitetsvinster.

En sådan lösning kan hjälpa till att trygga det framtida värmebehovet i Gävle kommun, utan att mer biobränsle nyttjas. Om spillvärmen från serverhallarna innebär att biomassa ersätts och blir över kan den istället användas för att ersätta fossila bränslen i andra sektorer, vilket kan ge betydande klimatvinster. Detta synliggör utmaningen med de konkurrerande användningsområdena för biomassa som beskrivits tidigare i rapporten.

I och med att exakta uppgifter kring värmeeffekter och lokalisering av serverhallarna inte finns tillgängliga går det inte att räkna på hur stora effektivitetsvinsterna skulle bli. Gävle kommun rekommenderas därför att utreda möjligheterna när mer information finns att tillgå. I en sådan utredning är det viktigt att inkludera en analys av eventuella klimatvinster om ersatt

biomassa istället kan användas på andra områden, till exempel biobränsleproduktion.

Slutligen kan ägarna av serverhallarna ges starka incitament till att vilja återvinna restvärmen genom att kommunen köper överskottsvärmen till marknadspris. Detta innebär konkurrensfördelar för ägaren men oförändrade kostnader för kommunen som ändå hade behövt betala för bränslet. Denna incitamentsstruktur har potential att driva efterfrågan av värmeåtervinning överlag, inte bara för serverhallar, utan för alla verksamheter med spillvärme, vilket är positivt ur klimatsynpunkt.

Sammanfattning av Kapitel 4: Förutsättningar

Det finns ett antal förutsättningar för att nå klimatneutralitet som denna färdplan inte har möjlighet att beröra i detalj men som bör tas hänsyn till av Gävle kommun.

- Gävle kommun bör utveckla en transparent strategi för utbyggnad av infrastruktur för förnyelsebara drivmedel, till exempel laddningsinfrastruktur och tillgång till biobaserade bränslen
- HVO bör ses som en lösning på kort sikt för framförallt tung godstrafik, och kommunen bör utreda lämplig lokalisering och omfattning av platser att tanka HVO
- Gävle kommun bör utreda etablering av havsbaserad vindkraft i offentlig regi, alternativt stödja etablering i privat regi, som ett sätt att tillgodose ökad efterfrågan på fossilfri energi i framtiden
- Vid etablering av serverhallar bör Gävle kommun sträva efter maximerad effektivitet i energianvändningen, vilket kan innebära användning av spillvärme för uppvärmning av bostäder genom anslutning av serverhallarna till fjärrvärmenätet

5 KOMMUNALA ÅTGÄRDER FÖR REDUKTION AV TERRITORIELLA UTSLÄPP

De åtgärder som föreslås i denna färdplan tar avstamp i det utgångsläge för Gävle kommuns territoriella utsläpp som beskrivs i avsnitt 3.1 samt referensscenariot i avsnitt 3.2.

Utsläppsreduktioner som är bedömda att ske helt utan kommunens inblandning har inte prioriterats för att öka effektiviteten i kommunens klimatarbete. Utsläppsreduktioner där kommunen bedöms ha begränsad rådighet, så som gällande industri och jordbruk, har inte heller analyserats. Somliga åtgärder som nämns är redan under bearbetning eller implementering av kommunen i någon utsträckning, och är alltså inga nya åtgärder. Dessa nämns kort i rapporten för att belysa vikten av att de faktiskt genomförs samt beroenden för, och av, andra åtgärder som föreslås i rapporten. Eftersom den el och värme som produceras av Gävle Energi är fossilfri finns inga åtgärder föreslagna för det området.

För varje åtgärdsförslag visas kostnad, när åtgärden kan väntas få effekt, förväntad effekt i termer av minskade utsläpp av koldioxidekvivalenter samt kommunens rådighet. Beräkning av klimateffekten och kostnaden innebär ett antal antaganden och osäkerheter och presenteras därför inte med specifika siffror, men istället definieras i tre intervaller av låg/liten, medel och hög/stor. Rådigheten fördelas på full och begränsad. Definition av varje intervall återfinns nedan:

Klimateffekt:

- Liten: under 1000 tCO2e
- Medel: 1000 – 10 000 tCO2e
- Stor: över 10 000 tCO2e

Kostnad:

- Låg: under 1 miljon kronor
- Medel: 1 – 10 miljoner kronor
- Hög: över 10 miljoner kronor

Rådighet:

- Full – kommunen har full rådighet över åtgärden/arbete med reducering av klimatpåverkan
- Begränsad – kommunen har delvis rådighet över arbete med reducering av klimatpåverkan, men har inte full kontroll över resultat och förväntad effekt.

För varje åtgärd specificeras även en tidshorisont som visar uppskattad tid för implementering av åtgärden, från påbörjat planeringsarbete till att den börjar ge effekt. Syftet med detta är att indikera vilka åtgärder som sannolikt kommer kräva längre tid innan de får effekt och därmed kan behöva prioriteras av kommunen. Om effekt, kostnad, rådighet eller tidshorisont har bedömts alltför osäker för att estimera framkommer detta i motsvarande åtgärdsavsnitt.

Reduktionspotential och kostnader för vissa åtgärder har inte gått att kvantifiera inom ramen för denna färdplan, vilket särskilt gäller de åtgärder som förutsätter utförliga analyser av kommunen för att bestämma exakt utformning. Det gäller till exempel förbättrad infrastruktur och förutsättningar för cyklister, där generella brister har identifierats men där kommunen måste utreda omfattning och utformning av hur detta ska åtgärdas i detalj. Effekter från dessa åtgärder som har varit svåra att kvantifiera har analyserats med hjälp av scenarier och jämförelser med andra kommuner.

Sammanställning av reduktionspotentialen för alla analyserade åtgärder presenteras i avsnitt 5.1 följt av detaljerade beskrivningar av varje åtgärd i efterföljande avsnitt.

5.1 SAMMANSTÄLLNING AV REDUKTIONSPOTENTIALEN FRÅN FÖRESLAGNA ÅTGÄRDER

Möjligheter till minskade utsläpp till följd av implementering av de åtgärder som föreslås i denna färdplan presenteras i **Fel! Hittar inte referenskälla.**.

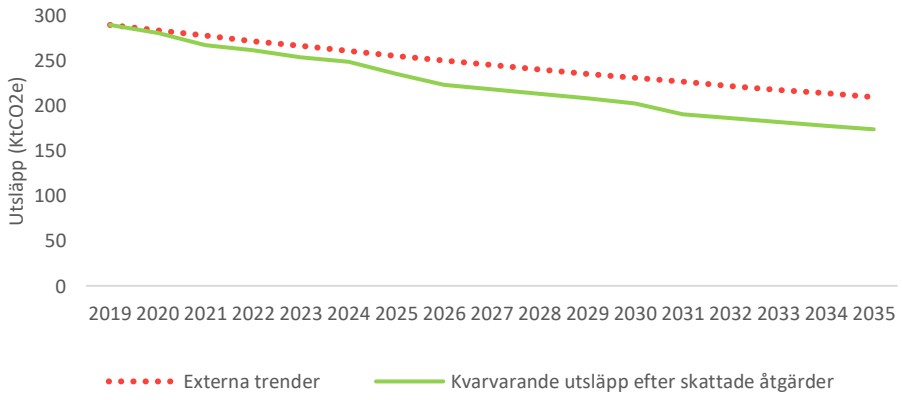
Reduktionspotentialen har inte varit möjlig att beräkna för alla åtgärder. De åtgärder där reduktionspotential har kunnat estimeras inkluderar:

- 5.2.1 Klimatkrav på arbetsmaskiner i upphandling av bygg- och anläggningsentreprenader
- 5.3.1 Samordnad varudistribution och krav på fossilfria sluttransporter
- 5.4.1 Höjd parkeringsavgift på kommunala parkeringsplatser
- 5.4.2 Samarbetsinitiativ med arbetsgivare och fastighetsägare angående höjd avgift för arbetsplatsparkering
- 5.4.4 Fortsatt förnyelse av den kommunala fordonsflottan
- 5.4.5 Skärpta regler i kommunkoncernens resepolicy

Den orangea streckande linjen visar utsläppen som väntas i referensscenariot som ett resultat av externa trender. Enligt det resonemang som fördes i avsnitt 3.2 är det rimligt att anta att en viss del av utsläppen successivt kommer att minska som ett resultat av externa trender. Till 2035 uppskattas utsläppen minska med omkring 30 % från 2017 års utsläpp som en följd av externa trender.

Den gröna linjen visar utsläppen efter implementering av åtgärderna ovan. Sammantaget beräknas dessa åtgärder kunna minska utsläppen ytterligare i kommunen med omkring 12 % till år 2035 jämfört med 2017 års utsläpp. I bilaga 3 listas den enskilda reduktionspotentialen för varje åtgärd.

Eftersom åtgärderna som har föreslagits i denna färdplan huvudsakligen berör transportsektorn så är det främst utsläpp från transporter som minskar som ett resultat av åtgärderna. Detta inkluderar minskade utsläpp från personbilstransporter såväl som godstransporter i tunga och lätta lastbilar. Även utsläpp från arbetsmaskiner minskar som ett resultat av högre krav i upphandlingar av entreprenader.



Figur 3. Reduktionspotential från åtgärder som har kunnat kvantifierats

De åtgärder vars effekt inte har kunnat beräknas i detalj inkluderar utbyggnad av kollektivtrafik och förbättrade förutsättningar för cyklister såväl som hållbar stadsplanering och sänkta parkeringstal vid nybyggnationer. Dessa åtgärder syftar till att antingen minska antalet personbilsresor som görs totalt sett genom att tillgodose behov närmare konsumenten, eller att till

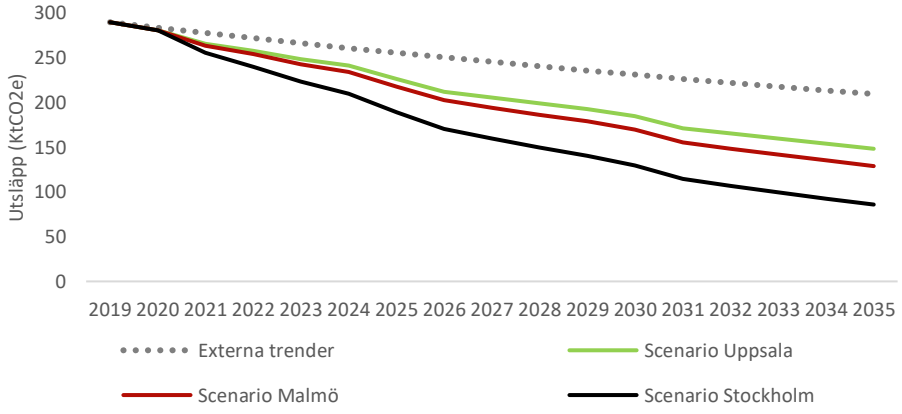
att minska antalet resor som gör med personbil till förmån för andra färdmedel.

För att illustrera potentialen av dessa åtgärder har utsläpp per person från personbilar i Gävle kommun jämförts med tre andra kommuner; Uppsala, Malmö och Stockholms kommun. Personbilsutsläppen per person är ett mått på hur mycket fossilt bränsle som används i personbilar i kommunen utslaget på antal invånare, vilket i sin tur påverkas av antal resor som görs i personbilar med olika drivmedel och hur långa resorna är. Lägre personbilsutsläpp per person innebär att fler resor görs med fossilfria fordon eller andra färdmedel (kollektivtrafik, cykel eller gång) på bekostnad av personbilsresor, eller att invånare avstår bilresor helt och hållet.

Personbilsutsläppen per person är lägre i alla tre jämförelsekommuner jämfört med Gävle kommun, främst till följd av lägre andel personbilsresor och högre andel resor med andra färdmedel. I Figur 4 visas tre scenarier där personbilsutsläppen per person minskar stadigt till att nå motsvarande siffra som för Uppsala, Malmö respektive Stockholm år 2035. Analysen ger en bild av vad ökad andel kollektivtrafik, cykeltrafik och gångtrafik tillsammans med mindre resande skulle kunna ha för effekt på utsläppkurvan under olika förutsättningar. Här har även hänsyn tagits till en befolkningsökning om 20 % till 2035.

Betydande reduktion av utsläppen från personbilar sker i alla tre scenarier, men neutralitet nås inte i något av dem. Slutsatsen blir att nettoneutralitet är osannolikt att nå för kommunen enbart genom åtgärderna som föreslagits i denna rapport. Även när personbilsutsläppen per person minskar till att vara i nivå med Stockholms kommun återstår knappa 30 % av utsläppen år 2035 jämfört med 2017 års utsläpp. Jämförelser av färdmedelsandelar med Stockholms kommun är inte realistiskt eftersom förutsättningarna skiljer sig åt i så hög utsträckning (tunnelbanetrafik, tät bebyggelse och så vidare). Det scenariot representerar snarare en teoretiskt möjlig men osannolik gräns, och att ett gap återstår även i det scenariot indikerar framförallt att kommunen kommer behöva täppa gapet på andra sätt.

Om utsläppen från personbilar minskar till att vara i nivå med personbilsutsläppen i Uppsala eller Malmö kommun, vilket är mer realistiskt än Stockholms kommun, kvarstår 49 % respektive 43 % av de totala utsläppen år 2035.



Figur 4. Påverkan på totala, territoriella utsläpp i Gävle kommun på grund av lägre utsläpp från personbilar i olika scenarier

5.2 ÅTGÄRDER FÖR MINSKADE UTSLÄPP FRÅN TUNGA OCH LÄTTA LASTBILAR

Tunga och lätta lastbilar stod tillsammans för drygt 57 KtCO2e år 2017, vilket motsvarade cirka 19 % av de totala växthusgasutsläppen i Gävle kommun. Fördelningen mellan utsläpp från genompasserande lastbilar och utsläpp från lastbilar som kör godstrafik inom kommunen är inte klarlagd, men är relevant för vilka åtgärder som kan sättas in. Enligt en uppskattning av region Gävleborg består ungefär 75% av den totala lastbilstrafiken av godstrafikresor inom regionen och cirka 25% av trafiken från genompasserande fordon, vilket kan antas vara likvärdigt för Gävle kommun.

5.2.1 Samordnad varudistribution och krav på fossilfria sluttransporter

Det finns stor potential för effektivisering av varuleveranser till slutkunder inom kommunen, och därmed till minskning av växthusgasutsläpp. Med samordnad varudistribution kör leverantörerna sitt gods till en distributionscentral där varorna packas om för att optimera fyllnadsgraden i lastbilarna som levererar till slutmottagaren. Genom att ta kontroll över delar av transportflödet och samlasta leveranser via en central finns möjlighet att reducera antalet leveranser, antal körda kilometer och därmed utsläppen. Klimateffekten kan stärkas genom att omlastning och slutdistribution upphandlas med krav på att transporterna från centralen till slutkunder ska vara fossilfria. Dessutom ger samordning fler samhällsekonomiska fördelar, bland annat ökad konkurrens från små, lokala leverantörer, minskad trängsel och ökad trafiksäkerhet.

Kommunen har direkt rådighet över leveranserna som sker till kommunala varumottagare, men kan även ge incitament till att leveranser till privata varumottagare sker genom en samordningscentral.

Lastbilar som levererar till distributionscentralen med startpunkt utanför kommungränsen är svårare att påverka, men genom att erbjuda HVO-tankning på distributionscentralen ges förutsättningar för leverantörerna att byta från diesel till HVO. En förutsättning för en lyckad samordning av

godsleveranser är en godsflödesanalys för de återkommande godsleveranserna inom kommunen.

Det finns goda exempel på användning av samordnad varudistribution inom ett flertal kommuner, och utvärderingar från ett flertal kommuner har visat att de lokala transporterna har minskat med mellan 60 - 80 % och att utsläppen har sänkts i motsvarande omfattning. Som exempel gick Kungsbacka kommun från 470 till 160 varuleveranser i veckan när samordnad varudistribution infördes år 2016. Halmstad kommun halverade sina transporter (minskning med 30 000 transporter på ett år), vilket motsvarade en utsläppsreduktion på 43 tCO2e per år (Visma, 2014). Värt att poängtera är att dessa betydande utsläppsreduktioner skedde endast på grund av färre transporter – krav på fossilfria sluttransporter har inte förekommit i de tidigare exempel som har utvärderats (SKL, 2013).

Under 2018 gjordes en undersökning på uppdrag av Region Gävleborg med syfte att utreda potentialen för samordnad varudistribution på regional nivå, det vill säga en central som samordnar leveranser till flera kommuner. Resultatet visar att potentialen för att reducera utsläppen från körsträckor genom samordning på regional nivå samt ruttoptimering är stor,

76 % (Region Gävleborg , 2018). Transporter inom Gävle kommun var inte inkluderade i studien, men det är inte orimligt att liknande reduktioner vore möjliga även för Gävle kommun. Dessutom finns kostnadsmässiga fördelar för kommunen om ett flertal kommuner kan dela på investerings- och driftskostnader.

Denna åtgärd består av ett antal steg, och kan genomföras självständigt av Gävle kommun alternativt tillsammans med övriga kommuner i regionen.

- Upprättande av en distributionscentral
- Upphandling av omlastning och leverans till slutkund med krav på fossilfria transporter
- Incitamentsstruktur för att även leveranser till privata slutkunder ska anslutas till distributionscentralen

Tidigare erfarenheter av samordnad varudistribution har i regel endast innefattat det första steget, och oftast för varuleveranser med kommunen som slutkund, vilket i sig har medfört stora effektiviseringsvinster. Här föreslår vi att ta åtgärderna två steg längre och dels ställa krav på att sluttransporterna från distributionscentralen ska vara fossilfria, och även att göra en medveten satsning på att få privata aktörer att ansluta sina godsleveranser till distributionscentralen. Det grundläggande avvägandet för om en privat aktör ska välja att ansluta till distributionscentralen styrs av huruvida beslutet är företagsekonomiskt motiverat, det vill säga om det finns kostnadsbesparingar att göra. Det är möjligt att merkostnaden för privata aktörer att använda en distributionscentral i vissa fall vägs upp av billigare sluttransporter till mottagaren tack vare högre fyllnadsgrad, men detta är inte säkert och skulle sannolikt inte gälla för alla transporter. Det är därmed sannolikt att någon typ av subvention för privata aktörer vore nödvändig för att anslutningsgraden ska öka. Kostnaden per leverans för att driva en distributionscentral minskar ju fler som ansluter sig och använder centralen, så det är sannolikt att mer stöd skulle behövas i inledningsskedet men att

behovet för subvention skulle minska över tid. Denna utveckling har observerats vid ett antal andra tillfällen (SKL, 2013).

Den samlade kostnadsbilden för att införa och driva samordnade varutransporter inom Gävle kommun är svår att bedöma, delvis eftersom många av de positiva effekterna ges i form utav samhällsekonomiska vinster som är utmanande att estimera. En utredning av möjligheter för att införa en distributionscentral för samordning av kommunala leveranser i Linköping kommun visar att kostnader för själva terminaldistributionen (omlastning och distribution) förväntas bli mellan 4 och 6 miljoner kronor per år beroende på vilka varor som ingår i samdistributionen och andra styrande förutsättningar. Utöver kostnad för omlastning och distribution tillkommer en kostnad för intern samordning. En samordningsfunktion krävs för intern koordinering av logistik- och transportplanering samt för samordning med distributionscentralen och varuleverantörer. Utredningen visar att kostnaderna för att driva distributionscentralen inklusive transporter varierar beroende på antal invånare, distributionen och leverantörer som omfattas. Kommunerna som ingick i studien är ungefär lika stora som Gävle kommun när det gäller invånare varför det är möjligt att anta ungefär lika stora kostnader (Linköpings kommun, 2015).

Om samordning av varuleveranser samordnas inom regionen, och att kostnaderna därmed delas av kommunerna, kan kostnaderna bli betydligt lägre än om kommunen gör det själv. En utredning av samordnad varudistribution inom Södertörnkommunerna gjord av IVL (Mawdsley, o.a., 2017) visar att kostnaderna för samtliga åtta kommuner som ingår i utredningen blir cirka 20,4 miljoner kronor per år och omfattar både distribution- och personalkostnader. En samordnad distributionscentral skulle kunna upphandlas och drivas av extern leverantör.

En sammanfattning av denna åtgärd presenteras i Tabell 2 nedan. Beskrivning av underlagsdata, antaganden och beräkningar återfinns i Bilaga 1.

Tabell 2 Sammanfattning, samordnad varudistribution och krav på fossilfira transporter

Gävle kommun rekommenderas att utreda

- Upprättande av en distributionscentral
- Upphandling av omlastning och leverans till slutkund med krav på fossilfria transporter
- Incitamentsstruktur för att även leveranser till privata slutkunder ska anslutas till distributionscentralen

Åtgärd	Effekt	Kostnad	Rådighet	Tidshorisont
Samordnad varudistribution och krav på fossilfria sluttransporter	Potentiellt stor	Hög	Full rådighet för kommunala transporter, ingen rådighet för privata	3 år

5.3 ÅTGÄRDER FÖR MINSKADE UTSLÄPP FRÅN ARBETSMASKINER

Utsläpp från arbetsmaskiner stod för 26 KtCO2e år 2017 vilket motsvarade cirka 9% av de totala utsläppen i Gävle kommun samma år. Den största andelen av utsläppen från arbetsmaskiner, 48%, kom från industri och bygg följt av skogsbruk och jordbruk samt arbetsmaskiner som används inom kommersiella och offentliga verksamheter. Fiskebåtar stod för 9% och hushållsarbetsmaskiner för 6%.

I en studie om potentiella styrmedel för att nå fossilfrihet för arbetsmaskiner beställd av Energimyndigheten finns ett antal exempel som skulle kunna driva på en reduktion av utsläppen. Några av exemplen är investeringsstöd till eldrivna arbetsmaskiner, höjd drivmedelsbeskattning, upphandlingskrav och sparsam körning samt miljözonsbestämmelser (WSP, 2017). Den kortsiktiga potentialen för arbetsmaskiner handlar om övergång till biodiesel. Utsläppen från arbetsmaskiner kommer troligtvis även att påverkas av den nya reduktionsplikten som ålägger drivmedelsleverantörer att blanda in biodrivmedel i bensin och diesel, med målet om 40 procents reduktion av växthusgasutsläppen från bensin och diesel till 2030, vilket främjar biodrivmedel som har lägre klimatpåverkan.

De flesta av de styrmedel som föreslås i rapporten ovan är relevanta för beslutsfattare på nationell nivå. Kommunen som stor beställare av bygg- och anläggningsentreprenader har möjlighet att ställa krav på arbetsmaskiner i upphandlingar av framförallt infrastrukturprojekt och byggprojekt, vilket i sin tur har stor potential till reducerade utsläpp.

5.3.1 Klimatkrav på arbetsmaskiner i upphandling av bygg- och anläggningsentreprenader

Utsläpp från arbetsmaskiner inom bygg- och anläggningssektorn uppskattas till att stå för cirka 24% av de totala utsläppen från arbetsmaskiner i Gävle kommun år 2017. Merparten av arbetsmaskinerna går på diesel vilket orsakar utsläppen. I dagsläget finns emellertid möjlighet i de flesta arbetsmaskiner att använda HVO istället för diesel, och det sker även snabb utveckling av fossilfria arbetsmaskiner, bland annat kring elektrifierade och vätgasdrivna varianter.

Kommunen rekommenderas att ställa krav på bygg- och anläggningsentreprenörer att använda fossilfritt bränsle genom hela entreprenaden. Kraven kan med fördel introduceras relativt milt och bli hårdare stegvis för att ge entreprenörer tid att anpassa sig i och med att ökade krav innebär behov av nyinvesteringar.

Effekten från kraven kan infalla relativt snabbt och kräver relativt lite arbete från kommunen. Vad som kommer krävas är resurser för att formulera och följa upp de hållbarhetskrav som är önskvärda. Uppföljning av krav i upphandlingar är generellt nödvändigt för att kraven ska få full effekt, dels för att kunna identifiera och förebygga utmaningar som sker längs vägen tillsammans med entreprenören, dels för att säkerställa för alla inblandade i entreprenaden att kravuppfyllnad kommer att utvärderas och avsteg få konsekvenser. Stöd i upphandlingsprocessen finns på till exempel Upphandlingsmyndighetens hemsida.

På en övergripande nivå kan Gävle kommun sikta på följande mål gällande krav på arbetsmaskiner i upphandlingar av bygg- och anläggningsprojekt.

- 2020 - 2024: Minst 50% av energianvändningen i entreprenaden ska bestå av hållbara höginblandade och rena biodrivmedel och/eller el från fossilfria energikällor.
- 2024 - 2029: Minst 75% av energianvändningen i entreprenaden ska bestå av hållbara höginblandade och rena biodrivmedel och/eller el från fossilfria energikällor.
- 2030 -: 100% av energianvändningen i entreprenaden ska bestå av hållbara höginblandade och rena biodrivmedel och/eller el från fossilfria energikällor.

Stöd för hur kravtext kan utformas ges också av Upphandlingsmyndigeten. Inspiration kan även hämtas från de gemensamma miljökrav för entreprenader som är överenskomna mellan trafikverket och de tre storstadsregionerna (Malmö stad; Stockholms stad; Göteborgs stad; Trafikverket, 2018).

Kostnaden för krav på fossilfria bränslen i arbetsmaskiner i upphandlingar varierar beroende på vilka krav som ställs och marknadens utveckling vid tidpunkten för upphandlingen.

Investeringar i nya arbetsmaskiner medför en kostnad för entreprenören som är sannolik att räknas hem med hjälp av högre priser i anbuden. Detta kan ses en premie som beställare betalar för teknikutvecklingen. Merkostnaden i varje projekt bedöms dock vara begränsad i och med att en ny arbetsmaskin kan användas under lång tid i många projekt som alla hjälper till att betala av investeringen.

Bytet av drivmedlet i sig bör inte innebära signifikanta kostnadsökningar givet dagens prisnivåer. Kostnaden för biobränslen som är det vanligaste fossilfria substitutet idag är i paritet med fossila alternativ; HVO kostar 1,03 kr eller 6% mer per liter bränsle (Okq8, 2019) jämfört med diesel, och bränsleförbrukningen är ungefär densamma. Eldrift är i regel betydligt billigare än motsvarande drift av fossila bränslen, även om tekniken i dagsläget är ny och höga investeringskostnader kan komma att påverka entreprenörens kalkyler. Bränslepriser fluktuerar dock regelbundet vilket innebär osäkerhet gällande framtida kostnader. Ökad konkurrens om hållbara biobränslen kan till exempel driva priserna högre framöver. Vid användning av elektriska arbetsmaskiner bedöms den risken vara lägre eftersom elpriset är betydligt mer stabilt. Det är vidare tänkbart att entreprenörer effektiviserar sina rutiner för arbetsmaskiner och reducerar användningen om driftkostnaderna ökar, vilket motverkar effekten av något högre bränslepriser. Kostnaden för denna åtgärd bedöms därmed vara låg.

En sammanfattning av denna åtgärd presenteras i

Tabell 3 nedan. Beskrivning av underlagsdata, antaganden och beräkningar återfinns i Bilaga 1.

Tabell 3 Sammanfattning, upphandlingskrav på arbetsmaskiner

Gävle kommun rekommenderas att
- Implementera kravställning på arbetsmaskiner i upphandlingar enligt nedan nivåer - Säkerställa kompetens och resurser för hållbarhetskrav i upphandling

Åtgärd	Effekt	Kostnad	Rådighet	Tidshorisont
Steg 1, 2020–2024: krav på 50% av fossilfri energianvändning i arbetsmaskiner	Medel	Låg	Full	1 år från införande av krav
Steg 2, 2025–2030: krav på 75% av fossilfri energianvändning i arbetsmaskiner	Medel	Låg	Full	1 år från införande av krav
Steg 3, fr.o.m. 2030: krav på 100% av fossilfri energianvändning i arbetsmaskiner	Medel	Låg	Full	1 år från införande av krav

5.3.2 Andra arbetsmaskiner

När det gäller utsläpp från andra arbetsmaskiner är kommunens rådighet begränsad. För arbetsmaskiner inom offentliga verksamheter kan kommunen ställa upphandlingskrav på fossilfria arbetsmaskiner, men det har kommunen inte rådighet att göra för arbetsmaskiner som används inom kommersiella verksamheter. Gävle kommun har ingen rådighet över fiskebåtarna, men fiskebåtarna skulle kunna byta bränsle till HVO eller el. Det som kommunen kan göra är skapa möjligheter för fiskebåtar att tankas med HVO och driva dem på elmotorer genom att tillhandahålla laddningsstationer. Kommunen kan skapa möjligheter och incitament för användning av fossilfria bränslen samt för delning av hushållsarbetsmaskiner inom kommunen, till exempel gräsklippare. Detta kan göras på liknande sätt som organisationen för bilpooler eller cykelbibliotek. Gävle kommun kan tillhandahålla fossilfria hushållsmaskiner för uthyrning för kommunens invånare.

5.4 ÅTGÄRDER FÖR MINSKADE UTSLÄPP FRÅN PERSONTRAFIK

Utsläppen från personbilstrafik är den enskilt största källan i kommunen och stod 2017 för omkring 41,5 % av de totala territoriella utsläppen. En grundläggande utmaning för färdplanearbetet är att den bilburna persontrafiken, som i dagsläget är nästan enbart fossildriven, är attraktiv ur ett tillgänglighetsperspektiv och ett kostnadsperspektiv jämfört med till exempel kollektivtrafik och cykel. Ett fullständigt utbyte av bilparken till att bestå enbart av fossilfria fordon till 2035 är inte särskilt realistiskt, inte minst för att det finns en inneboende tröghet då personbilar i snitt körs i 15 år innan de skrotas. Dessutom är styrmedel för att snabba på utbytet av fordonsflottan, till exempel subventioner av fossilfria fordon eller höjda skatter på fossila drivmedel, till stor del utanför kommunens rådighet.

Åtgärder för att skapa överflyttning från bilburen persontrafik till andra transportmedel är därför något som bör prioriteras högt. I detta avsnitt föreslås ett antal åtgärder som ämnar till att öka den relativa attraktionsnivån för framför allt cykel och kollektivtrafik.

5.4.1 Höjd parkeringsavgift på kommunala parkeringsplatser

Reglering av kostnaden för bilparkering är ett vedertaget styrmedel för att skapa överflyttningseffekter från biltrafik till andra färdmedel och kan användas av Gävle kommun för minskat trafikarbete. Parkeringsplatser har historiskt varit subventionerade i Sverige och avgifterna har därmed inte burit kostnaderna för att bygga och underhålla dem, vilket i sig är ett kommunalekonomiskt argument för höjning av avgifter. Ökade intäkter från parkering skulle kunna hjälpa till att finansiera andra åtgärder i denna färdplan.

I dagsläget är det inte förenligt med lagen att höja parkeringsavgiften för vissa typer av bilar, till exempel fossildrivna bilar, vilket hade varit en alternativ utformning av denna åtgärd. Det är emellertid möjligt att lagen ändras framöver för att ge kommuner större inflytande över den allmänna markanvändningen. I ett sådant scenario bör utredas om en differentierad trängselskatt är önskvärd och ger önskvärda effekter.

Parkeringsytorna som kommunen förfogar över är till största delen belägna i planeringsområde City (Nynäs-Norr) och omfattas av fyra olika parkeringszoner med olika avgiftsnivåer. Effektuppskattningarna av denna åtgärd utgår från att avgifterna höjs i dessa zoner och inte på andra parkeringsplatser. Även om de flesta med bil har tillgång till boendeparkering som inte skulle omfattas av denna åtgärd så sker ärenden till andra delar av staden där parkering erbjuds på kommunala parkeringsplatser. En höjning leder till att en viss andel av dessa resor antingen inte görs eller görs med andra färdmedel.

Gävle kommun föreslås öka parkeringsavgiften relativt kraftigt på de kommunala parkeringsplatserna över ett antal år. I dagsläget är den högsta avgiften 15 kronor per timme vilket vid en dubblering skulle innebära nivåer i paritet med den i exempelvis Uppsala kommun (35 kr i timmen) och Örebro kommun (28 kr i timmen). Höjningen i parkeringstaxa föreslås ske succesivt över ett antal år för att ge kommunens invånare tid att ändra sina transportrutiner.

Effekten av denna höjning skattas med hjälp av empiriska mätningar av tidigare höjningar av parkeringsavgifter, globalt såväl som i Sverige, och vad de har haft för effekt. Exakt nivå på höjningen bör utredas av Gävle kommun, men i beräkningarna har det antagits att avgiften ökar succesivt till en dubblering efter 5 år. I ett sådant scenario väntas trafikarbetet minska med omkring 10 miljoner fordonskilometer per år och ca 2 KtCO2e.

Taxan på de kommunala parkeringsplatserna tenderar att vara normerande, vilket innebär att priset på privata parkeringsplatser brukar följa med när privata fastighetsägare ges möjlighet att prissätta sina parkeringsplatser effektivt. Det finns därmed potential till sekundära effekter från denna åtgärd, som har potential att stärkas ytterligare om privata fastighetsägare själva ökar sina klimatambitioner. Mer om detta i avsnitt 5.4.2 nedan.

En sammanfattning av denna åtgärd presenteras i Tabell 4 nedan. Beskrivning av underlagsdata, antaganden och beräkningar återfinns i Bilaga 1.

Tabell 4 Sammanfattning, dubblering av kommunal parkeringsavgift

Gävle kommun rekommenderas att

- Signifikant höja den kommunala parkeringsavgiften. Höjningen bör föregås av mer detaljerad utredning av optimala nivåer

Åtgärd	Effekt	Kostnad	Rådighet	Tidshorisont
Dubblering av den kommunala parkeringsavgiften	Medel	Negativ	Full	3 år

5.4.2 Samarbetsinitiativ med arbetsgivare och fastighetsägare angående höjd avgift för arbetsplatsparkering

Resor till och från arbetet står för 21 % av alla resor som görs i kommunen under en given dag, varav 44 % görs med bil (Trivector, 2019). Ökade incitament att välja andra färdmedel istället för bil för arbetspendlingen har därmed relativt stor potential till att minska transportutsläppen.

Det framkommer tydligt i litteraturen att val av färdmedel för arbetspendling är känsligt för pris och tillgänglighet för arbetsplatsparkering. Studier i Norge har till exempel visat på stora skillnader i andel bilpendlingsresor när arbetsplatsparkering är dyrt och svårt jämfört med när det är tillgängligt och billigt. Tillgång till billig arbetsplatsparkering på jobbet fyrdubblade sannolikheten att de anställda tar bilen till jobbet jämfört med om det inte finns någon arbetsplatsparkering alls, vilket är betydligt mer effektivt än enbart högre avgifter (Chistiansen & Fearnley, 2017). Vidare visades höjning av avgifter mer effektivt om det kombinerades med en reduktion av parkeringsplatser.

Som tidigare nämnts har kommunen ingen direkt rådighet över privat arbetsplatsparkering utöver den för kommunkoncernens anställda. Här rekommenderas samarbetsinitiativ med arbetsgivare och fastighetsägare för att gemensamt minska attraktionsnivån för arbetspendling med bil samtidigt som andra färdmedel görs mer attraktiva. Detta belyser återigen vikten av att se åtgärderna som presenteras i avsnitt 5.4 som en helhet, där de åtgärder som syftar till att minska attraktionsnivån för biltrafik förutsätter att framförallt infrastruktur för cykel- och kollektivtrafik byggs ut.

Privata arbetsgivare har själva incitament att reducera sina utsläpp för att vara en attraktiv och konkurrenskraftig aktör och arbetsgivare. Dessutom är en ökad andel ”aktiva” resor (gång och cykel) hos de anställda en attraktiv utveckling för arbetsgivare då det bidrar positivt till hälsa och välmående för de anställda, och är något som därmed kan tjäna flera syften förutom reducerade utsläpp. Kommunen kan bidra med infrastruktur och andra underlättande åtgärder för att stimulera fler aktiva resor, samtidigt som attraktionskraften för arbetsplatsparkering kan göras lägre.

Att ta betalt för arbetsplatsparkering enligt marknadspriser är ett annat effektivt verktyg. Idag tenderar kostnaden för parkering tas ut av fastighetsägaren genom påslag på hyran, vilket ger arbetsgivaren möjlighet att ta betalt för endast delar av den faktiska hyran av de anställda som använder platserna. Denna typ av subventionering stimulerar bilpendling. En

annan möjlighet är för fastighetsägaren att själv hyra ut parkeringsplatserna och därmed kunna styra priset, vilket tar bort möjligheten till subvention.

En studie från IVL svenska miljöinstitutet visar att det sällan är viljan hos privata arbetsgivare som hindrar att åtgärder för att minska arbetspendlingen med bil genomförs. Det är snarare bristande samarbete mellan de olika inblandade aktörerna, det vill säga arbetsgivare, fastighetsägare och kommun (IVL & Trafikutredningsbyrån, 2019). Gävle kommun föreslås därför att initiera ett samarbete med relevanta aktörer med tydliga mål om hur arbetsplatsparkeringen i kommunen ska utvecklas framöver. Detta bör bidra till minskad osäkerhet kring hur förutsättningarna för annan arbetspendling än bil kommer att se ut framöver för de privata aktörerna.

Förutom mindre kostnader för resurser som koordinerar initiativet väntas denna åtgärd inte innebära några kostnader för kommunen. Effekten om arbetsgivare i kommunen skulle höja priset för bilparkering är svår att estimera i och med att kostnaderna skiljer sig åt mellan olika arbetsplatser, vilket gör att en enhetlig höjning har olika relativ effekt och därmed påverkar resenärer olika. Om det antas att en dubblering av den genomsnittliga parkeringsavgiften som sker under en 5-års period skulle genomföras på privata arbetsplatser i linje med den kommunala höjning som föreslås kan antalet pendlingsresor med bil minska med så mycket som 40 %, givet att andra färdmedelssätt finns tillgängliga. I ett sådant scenario skulle utsläppen minska med omkring 1,7 KtCO2e.

En sammanfattning av denna åtgärd presenteras i Tabell 5 nedan. Beskrivning av underlagsdata, antaganden och beräkningar återfinns i Bilaga 1.

Tabell 5 Sammanfattning, dubblering av avgift för arbetsplatsparkering

Gävle kommun rekommenderas att

- Initiera en dialog med privata arbetsgivare och fastighetsägare angående höjning av avgift för arbetsplatsparkering
- Utarbeta en långsiktig strategi för arbetspendling som arbetsgivare och fastighetsägare kan anpassa sig till vad gäller planering av transportmöjligheter för de anställda

Åtgärd	Effekt	Kostnad	Rådighet	Tidshorisont
Dubblering av avgift för arbetsplatsparkering	Medel	Negativ	Begränsad	1 år

5.4.3 Sänkta parkeringstal för nybyggnationer

Parkeringstal är kommunens generella bestämmelse kring hur många parkeringsplatser som ska byggas i samband med byggnation av nya bostäder, kontor, skolor och så vidare, och kan sättas både för bil- och cykelparkering. Parkeringstalen kan bestämmas i en parkeringsnorm och används då löpande i detaljplaneringen för att bestämma antal parkeringsplatser som byggherren måste anlägga vid en nybyggnation, beroende på byggnadstyp och område. På lång sikt är parkeringstalen viktiga för attraktionsnivån av olika färdmedelsval i och med att användarna

av byggnaderna, framförallt boende eller arbetstagare, anpassar sina vanor efter tillgängligheten av parkeringsplats på jobbet och i hemmet (Trafikverket, 2012a).

Justering av parkeringstalet är dessutom det verktyg som kommunen har i dagsläget för att direkt påverka utbudet av parkeringsplatser på privata arbetsplatser. När en kontorsbyggnad väl är uppförd och såld till en privat aktör blir tillhörande parkeringsplatser privat mark och därmed minskar kommunens möjlighet att påverka.

Parkeringstal som styrmedel används redan av Gävle kommun för att styra bort från bilburen mobilitet, framförallt med hjälp av flexibla parkeringstal. Flexibla parkeringstal innebär att byggherren har rätt att tillhandahålla färre bilparkeringsplatser om åtgärder tas som underlättar boende eller andra användare av byggnaden, att resa utan bil. Kostnaderna för den förbättrade mobiliteten står byggherren för, som slipper byggnation och underhåll av parkeringsplatser för bilar. Byggherren kan istället prioritera cykelparkering och skapa förutsättningar för cykel- och bilpooler i bostadsområdet. I den gällande parkeringspolicyn är parkeringstal definierade i ett intervall, med ett maxtal och ett minimital, där lägre parkeringstal kan godkännas om andra mobilitetsfrämjande åtgärder utförs. Intervallen varierar beroende på typ av byggnad (flerbostadshus, kontor et cetera) och geografisk placering och rör sig mellan 0,5 till 2 parkeringsplatser per lägenhet.

Plan och Bygglagen (PBL) styr delvis vilka parkeringstal som får sättas. Där föreskrivs att parkering ska anordnas ”i skälig omfattning”, PBL. Kap 3 § 15 punkt 6.

Vad som är skälig omfattning beror till stor del på om det finns alternativa transportmedel tillgängliga där byggnaden är placerad. Om till exempel en kontorsbyggnad ska byggas på en plats som varken kan nås med kollektivtrafik, cykel eller till fots är det inte rimligt att tillåta ett minskat parkeringstal för byggnaden. Detta faktum tydliggör hur ett fortsatt arbete i Gävle kommun med flexibla parkeringstal för att minska den bilburna trafiken förutsätter att tillgängligheten av kollektivtrafik och cykelmöjligheter förbättras framöver. Om till exempel kollektivtrafiken görs mer attraktiv och når viktiga knutpunkter i kommunen på ett tillförlitligt sätt kan detta motivera sänkta parkeringstal för nya bostäder och kontor, vilket sannolikt minskar den bilburna trafiken ytterligare. Detta innebär en självförstärkande effekt i samhällsplaneringen som har stor potential att minska utsläppen från transportsektorn.

Det finns många erfarenheter från initiativ där parkeringstal har minskats betydligt till förmån för annan mobilitet. I en studie från IVL presenteras ett antal exempel på tidigare erfarenheter där parkeringstalen reducerats till så lågt som 0,1–0,3 platser per lägenhet, och i vissa fall byggt helt bilfritt, det vill säga med parkeringstal 0 (Roth, Hult, Vikengren, & Koucky, 2018).

Gävle kommun rekommenderas att fortsätta arbeta med flexibla parkeringsnormer som en del av större samhällsplaneringssatsning som också innefattar utbyggd kollektivtrafik och attraktivare cykelmöjligheter. Vid tiden för denna rapport pågår ett arbete med att ta fram en ny mobilitetsnorm och reviderad parkeringspolicy, där rekommendationen är att fortsätta att arbeta med flexibla parkeringstal och utreda sänkning av rådande intervall

för att ge möjlighet till byggherrar att arbeta med innovative mobilitetslösningar.

Kommunen beräknas inte bli påverkad av förändrade kostnader som resultat av denna åtgärd. Det är möjligt att kommunens intäkter från markförsäljningar kan se en liten minskning om byggherrar behöver ta mindre mark i anspråk till följd av minskat markbehov för parkeringsplatser, men detta bedöms vara en marginell effekt. Framförallt innebär åtgärden lägre byggkostnader för byggherrar och ger förutsättningar för lägre boendekostnader, vilket i grunden är positivt både för de boende såväl som för kommunen indirekt det blir mer attraktivt att bo i kommunen som ett resultat.

En sammanfattning av denna åtgärd presenteras i Tabell 6 nedan.

Tabell 6 Sammanfattning, sänkta parkeringstal vid nybyggnation

Gävle kommun rekommenderas att

- Fortsätta att arbeta med flexibla parkeringstal för bilar med mål att minska behovet av parkeringsplatser för bilar över tid tack vare tillgängliggörande av alternativa färdmedel och annan mobilitet
- Utreda sänkning av befintliga intervall för parkeringstal för att ge byggherrar möjlighet till innovativt mobilitetsfrämjande

Åtgärd	Effekt	Kostnad	Rådighet	Tidshorisont
Sänkta parkeringstal vid nybyggnation	Stor på sikt	Låg	Full	1–3 år

5.4.4 Fortsatt förnyelse av den kommunala fordonsflottan

Fordonsflottan i Gävle kommunkoncern har under en tid utvecklats bort från fossilberoende. I kommunens resepolicy är ett mål fastslaget att hela den kommunala fordonsflottan, personbilar såväl som lätta lastbilar, ska drivas med förnybara drivmedel år 2020. Det har lett till att andelen förnybart bränsle som en andel av den totala bränsleförbrukningen för fordonsflottan ökade med 25,6 % 2015 till 52 % 2018.

Förutom att fler fossilfria fordon har köpts in så beror ökningen på att biogas har använts i stället för fordonsgas och HVO har använts istället för diesel i högre utsträckning i befintliga fordon.

Trots att förändringen av kommunkoncernens fordonsflotta redan sker presenteras nedan effekten på kommunens territoriella utsläpp om, eller när, hela flottan blir fossilfri. Syftet är att uppmana kommunen att fortsätta implementera utbytet av fordonsflottan. Enligt uppföljning av resepolicyn är de totala utsläppen från tjänstebilar i kommunkoncernen 1,2 KtCO2e år 2018, vilka försvinner när flottan är helt fossilfri. Ett hinder som bör tas bort är villkoren som finns i avtalen idag avseende drivmedel till kommunkoncernens fordonsflotta. Vissa av bolagen kan köra bilarna på HVO medan andra inte kan det, på grund av att alla avtal inte omfattar de bensinstationer som tillhandahåller HVO. Detta resulterar i att HVO inte tankas trots att bilarna kan drivas på det.

En sammanfattning av denna åtgärd presenteras i Tabell 7 nedan. Beskrivning av underlagsdata, antaganden och beräkningar återfinns i Bilaga 1.

Tabell 7 Sammanfattning, fossilfri kommunal fordonsflotta

Gävle kommun rekommenderas att

- Fortsätta utfasningen av de fossila fordonen i den kommunala fordonsflottan

Åtgärd	Effekt	Kostnad	Rådighet	Tidshorisont
Fossilfri kommunal fordonsflotta år 2025	Medel	Liten	Full	n/a

5.4.5 Skärpta regler i kommunkoncernens resepolicy

Utsläpp från tjänsteresor som görs inom kommunkoncernen kan även adresseras genom kommunens resepolicy. Gävle kommun föreslås att skärpa riktlinjer för att ytterligare premiera gång, cykel och kollektivtrafik på bekostnad av bilresor, kompletterat med klimatväxling för resor med bil eller flyg som är svåra att undvika. Åtgärden adresserar delvis samma utsläpp som åtgärden ovan om fortsatt förnyelse av den kommunala fordonsflottan (avsnitt 5.4.4), men påverkar även resor med privatbil och flygresor. Det har i sin tur potential att reducera utsläppen från tjänsteresor snabbare och mer kostnadseffektivt. Dessutom finns anledning att minska efterfrågan på alternativa bränslen (el och biobränslen) där det är möjligt, givet att konkurrensen om dessa kommer att öka framöver och behövas på många områden för att möjliggöra en omställning (se kapitel 4).

Den befintliga resepolicyn kan förbättras genom att riktlinjerna förtydligas, skärps och beskrivs mer detaljerat och vägledande. Det bör säkerställas att fungerande teknik för att genomföra distansmöten finns på plats. Hjälp och vägledning hur tekniken fungerar måste tillhandahållas inom kommunen.

En rekommendation är att öka kilometergränsen för när cykel och gående ska användas i första hand. Alla resor inom Gävle stads gränser bör i första hand göras med cykel, gång eller kollektivtrafik. Detta kan med fördel kompletteras med olika typer av förmåner, till exempel att erbjuda lånecyklar för resor som görs eller att erbjuda cykelservice.

Alla resor utanför stadens gränser bör göras med hjälp av de kommunägda tjänstebilarna som drivs på fossilfritt bränsle, tåg eller kollektivtrafik. Resepolicyn bör innehålla tydligare regler om att tjänsteresor med privata fossildrivna bilar inte får göras, och att undantag från regeln ska motiveras och klimatkompenseras av arbetsgivaren genom klimatväxling, mer om detta i avsnitt 5.4.6. Flygresor bör undvikas om möjligt och ersättas med distansmöten eller fossilfria resor med bil eller tåg, eller annars klimatkompenseras av arbetsgivaren genom klimatväxling.

Potentialen för minskning av koldioxidutsläpp genom att minska antalet tjänsteresor, använda en fossilfri fordonsflotta och minska flygresorna till minimum är betydande.

Kostnaden för denna åtgärd uppskattas vara relativt liten, och består till exempel av investering i utrustning för distansmöten. Det kan hända att kostnader för tågresor är högre än för motsvarande flygresor, men det är troligt att merkostnaden delvis kompenseras av lägre kostnader tack vare ett minskat antal resor.

Effekter för ett antal förslag till uppdateringar av resepolicyn presenteras i Tabell 8 nedan, men bara effekten från förbud på tjänsteresor med privata fossildrivna bilar inkluderas i sammanställningen av reduktionspotentialen (avsnitt 5.1). Effekten från att ersätta bilresor med distansmöten inkluderas inte i sammanställningen för att undvika dubbelräkning med effekten från utbyte av kommunkoncernens fordonsflotta. Dessa två kompletterar varandra och kan ge snabbare effekt tillsammans, men storlek av effekten är definierat av fordonsflottans komposition. Effekten från hantering av flygresor tillhör egentligen konsumtionsbaserade utsläpp och inte territoriella utsläpp, men presenteras här eftersom kommunkoncernen har en full rådighet att påverka.

En sammanfattning av denna åtgärd finns i tabell 8. Beskrivning av underlagsdata, antaganden och beräkningar återfinns i Bilaga 1.

Tabell 8 Sammanfattning, skärpt resepolicy

Gävle kommun rekommenderas att

- Skärpa resepolicyn enligt åtgärderna nedan

Åtgärd	Effekt	Kostnad	Rådighet	Tidshorisont
Förbud mot tjänsteresor med privata fossildrivna bilar	Liten	Ingen	Full	1 år
Ersättning av 10% av tjänsteresor med bil (koncernens eller privat) med distansmöten	Liten	Liten	Full	1 år
Ersättning av alla flygresor[1] (inrikes och utrikes) med distansmöten, tåg eller fossilfria bilresor alternativt klimatkompensation	Liten	Liten	Full	1 år

5.4.6 Klimatväxling som komplement till kommunkoncernens resepolicy

För de utsläpp från kommunkoncernens tjänsteresor som är svåra att eliminera kan Gävle kommun inrätta ett system för internbeskattning av utsläpp, även kallat klimatväxling. Klimatväxling appliceras av flera svenska kommuner och innebär att en avgift tas ut för aktiviteter som orsakar utsläpp, ofta för köp av tjänsteresor med flyg och bil som drivs med fossilt bränsle.

[1] Utsläpp från flygresor är konsumtionsbaserade utsläpp, men inkluderas även här eftersom flygresor inkluderas i resepolicyn.

Intäkterna kan sedan användas för investeringar i projekt inom kommunen för minskad klimatpåverkan. Sådana åtgärder kan innefatta till exempel subventionering av kollektivtrafikkort eller tågresor för kommunanställda, inköp av utrustning för resefria möten, inköp av elcyklar eller delfinansiering av omställningen till en fossilfri fordonsflotta.

Sedan juni år 2017 har Helsingborg kommun ett klimatväxlingsprogram där resor med flyg och egen bil i tjänsten påförs en avgift som motsvarar 50% av kostnaden för resorna. Pengarna som kommer in används till att bekosta anställdas resor i kollektivtrafiken och bidrag till elcyklar. Vid jämförelse av antalet flygresor som gjordes inom kommunen år 2016 och 2018 har dessa minskat med cirka 30%, och även antalet mil med egen bil i tjänsten har minskat med cirka 30%.

Under perioden juni till december år 2017 inkom totalt 1,8 miljoner kronor i klimatväxlingsintäkter, varav 0,8 miljoner kronor från flygresor och 1,0 miljon kronor för tjänsteresor i privata bilar. Av dessa medel användes 0,5 miljoner kronor till bidrag för 87 elcyklar och 0,3 miljoner kronor till kollektivtrafikkort för resor med Skånetrafiken. Utöver dessa kostnader avsattes 72 tusen kronor till miljöförvaltningen för administration (Miljöförvaltningen i Helsingborg kommun, 2017).

Region Västernorrland jobbar med intern klimatkompensation för tjänsteresor Intäkterna används till att subventionera resor med kollektivtrafik. Sedan modellen infördes har andelen tjänsteresor till Stockholm som sker med flyg minskat från 47% till 16%.

Denna åtgärd är ett komplement med åtgärd 5.4.5 Skärpta regler i kommunkoncernens resepolicy och har inte beräknats i någon detalj. Klimatväxling är helt enkelt ett sätt att snabba på minskningen av utsläpp som sker på grund av kommunkoncernens tjänsteresor.

En sammanfattning av denna åtgärd finns i tabell 9 nedan.

Tabell 9. Sammanfattning, klimatväxling

Gävle kommun rekommenderas att

- Utreda implementering av klimatväxling som externt styrmedel för att reducera utsläpp från tjänsteresor

Åtgärd	Effekt	Kostnad	Rådighet	Tidshorisont
Implementera klimatväxling som komplement till kommunkoncernens resepolicy	Liten	Ingen	Full	1 år

5.4.7 Åtgärdsprogram för ökad attraktivitet för kollektivtrafik

För att minska växthusgasutsläppen från transporter inom kommunen är det viktigt att en förflyttning sker från personbilstrafik till kollektiv-, gång- och cykeltrafik. Kollektivtrafiken behöver vara konkurrenskraftig med personbilstrafiken, prismässigt såväl som gällande tillgänglighet och bekvämlighet. Gävle kommun har idag ett mål om att *kollektivtrafikens*

marknadsandel i Gävle kommuns geografiska område ska fördubblas till 2030 jämfört med 2006, i förhållande till annat motoriserat resande. För att nå detta mål behöver en handlingsplan tas fram. Expansion av kollektivtrafik måste föregås av relativt omfattande utredning och planering, vilket tar tid. Dessutom måste resmönstren i kommunen ges tid till att ändras när den nya kollektivtrafiken är på plats, vilket även det tar tid. Att initiera planering av denna åtgärd bör därför ske relativt omgående.

Det kan konstateras att antalet personkilometer som görs med buss och på spår i Gävleborgs län är lägre per invånare än i övriga län i Sverige i genomsnitt. 2018 gjordes omkring 910 personkilometer på buss och tåg per invånare jämfört med riksgenomsnittet på 1 230 personkilometer. Detta speglar både utbud av kollektivtrafik och resenärers användning av befintlig kollektivtrafik och indikerar att lärdomar kan dras från andra kommuner vad gäller åtgärder för att förbättra attraktionsnivån för kollektivtrafiken (Trafikanalys, 2019a). Då betydande andel av invånarna i Gävle kommun, cirka 90%, bor i Valbo och Gävle, finns det goda geografiska och ekonomiska förutsättningar för utbyggnad av kollektivtrafiken inom kommunen.

Kollektivtrafik är i hög utsträckning en regional angelägenhet eftersom möjliggörande av resor mellan kommuner och städer är en av kollektivtrafikens viktigare funktioner. Detta gäller särskilt ur ett ekonomiskt perspektiv, där regionförstoring genom arbetspendling har varit en förutsättning för ekonomisk tillväxt under lång tid. För att optimera nyttorna med kollektivtrafiken bör handlingsplanen därmed utvecklas i samarbete med Region Gävleborg. Detta är även nödvändigt för att adressera den arbetspendling som sker från Gävle kommun till kringliggande kommuner. En koordinerad utbyggnad av kollektivtrafiken som har i åtanke de pendlingsresor som görs mellan kommunerna har möjlighet att göra kollektivtrafiken attraktivt nog för att ersätta bilresor, vilket skulle minska kommunens utsläpp från transportsektorn.

Kommunen behöver se till att det finns goda kollektivtrafikförbindelser samt att det tydligt framgår som krav vid exploatering av nya bostads- och industriområden för att möjliggöra för invånare att välja andra färdmedel än bil. Idag fastnar bussarna i bilköer på vissa linjer i rusningstrafik. Ett alternativ är att bussarna ges exklusiva filer, i kombination med signalsystem som prioriterar kollektivtrafiken, så att de kan köra enligt tidtabell. Från intervjuer har vidare förbättringspotential har identifierats i att biljettköp på bussarna tar tid vilket aggregerat innebär förseningar och busslinjer som tar längre tid än nödvändigt. Nya bussar som köps in för att belägga nya linjer eller ersätta gamla bussar bör vara fossilfria för att ge störst utsläppsreduktion.

Effekten av utökad kollektivtrafik på resvanor och sedermera utsläpp är svår att kvantifiera, framförallt för att omfattningen av en eventuell utbyggnad måste utredas av kommunen i detalj innan något beslut tas. Först när den exakta utformningen är bestämd går det att simulera hur detta skulle påverka färdmedelsval och utsläpp, och dessutom påverkas effekten av hur implementeringen av andra åtgärder går.

Kostnaden för utbyggd kollektivtrafik är sannolikt relativt stor jämfört med de andra åtgärderna som föreslås i denna rapport, men beror på vilka specifika åtgärder som väljs. Kostnaden för kollektivtrafiken bärs av resenärer och det

offentliga gemensamt. 2018 subventionerades kollektivtrafiken i Gävleborgs län med omkring 62 %, vilket innebär att resenären betalar knappa 4 kronor för en resa vars totalkostnad är på 10 kronor (Trafikanalys, 2019a). Den övriga kostnaden täcks framförallt av Region Gävleborg (97 %) och kommunerna i regionen bidrar med endast en liten del (0,8 % tillsammans). Utbyggnad av kollektivtrafiken skulle därmed belasta regionens budget betydligt givet att nuvarande finansieringsstruktur bibehålls, vilket belyser hur ett beslut för expanderad kollektivtrafik måste tas av regionen tillsammans med alla tillhörande kommuner tillsammans.

En sammanfattning av denna åtgärd presenteras i Tabell 10 nedan.

Tabell 10 Sammanfattning, utökad kollektivtrafik

Gävle kommun rekommenderas att

- Utreda resmönster i kommunen för att optimera befintliga och nya linjer, vilket bör inkludera arbetspendling över kommungränser

Åtgärd	Effekt	Kostnad	Rådighet	Tidshorisont
Utökad kollektivtrafik	Hög på sikt	Hög	Begränsad	Osäkert

5.4.8 Förändrade attityder kring resande

Ett annat sätt att adressera utsläppen från fossilbaserade personresor är genom informationsdelning och förändring av attityder till resande. Genom att sprida information och åskådliggöra fördelar med att inte använda bil kan resenärer påverkas att resa med annat färdmedel. Att jobba med beteendepåverkande åtgärder är ett vedertaget sätt att minska bilresor och många kommuner har länge jobbat med att bearbeta individers attityder genom att marknadsföra hållbara alternativ till bilen.

Åtgärder för beteendeförändring kan innefatta ett antal olika typer av program och insatser, inklusive arbete med bilpooler, informationskampanjer och vintercykling. Informationsåtgärder och kampanjer har ofta haft relativt liten effekt självt, men har visat sig vara betydligt mer effektiva i kombination med andra åtgärder (Ljungberg Toulson & Mattsson, 2018). Ett informationsprogram som belyser möjligheter, tidsbesparingar, positiva hälsoeffekter och andra nyttor med cykel som färdmedel kan till exempel med fördel implementeras i samband med att ny infrastruktur byggs. Förstärkning av övriga åtgärder genom informationskampanjer är en generell rekommendation.

Ett annat grepp som visat sig effektfullt var ett testprojekt där ett urval av vana bilister gavs gratis kollektivtrafikkort under ungefär en månad som ett sätt att bryta djupa vanor genom att ge incitament till att pröva andra färdmedel. Kostnaderna för administration av projektet och kollektivtrafikkorten tjänades in under fyra månader tack vare ökat antal resenärer i kollektivtrafiken under månad två till fyra (Ljungberg Toulson & Mattsson, 2018).

Gävle kommun har en kommunikationsstrategi och en handlingsplan för ökad andel kollektiv-, gång- och cykeltrafik inom kommunen. Fem olika målgrupper är identifierade och beteendeåtgärder beskrivs som ett viktigt verktyg. Då flertalet nämnder och kommunala verksamheter i dagsläget är ansvariga för olika åtgärder är samverkan viktigt och bör prioriteras.

En sammanfattning av denna åtgärd presenteras i Tabell 11 nedan.

Tabell 11 Sammanfattning, förändring av attityder kring resande

Gävle kommun rekommenderas att

- Initiera informationskampanjer i samband med utbyggnad av kollektivtrafik och cykelinfrastruktur
- Utreda andra åtgärder för beteendeförändring baserat på förutsättningarna i Gävle kommun

Åtgärd	Effekt	Kostnad	Rådighet	Tidshorisont
Förändrade attityder kring resande	Osäker – potentiellt stor	Låg	Full	Osäkert

5.4.9 Förbättrad infrastruktur och förutsättningar för cyklister

Cykelresor har ett antal fördelar jämfört med andra färdmedel, och det finns betydande potential att reducera utsläppen genom överflyttningseffekter från biltrafik till cykeltrafik, framförallt för kortare resor.

Enligt den reseundersökning som utfördes 2018 var 63 % av alla resor som genomfördes under en dag i kommunen kortare än 4 kilometer, varav 50 % gjordes med bil (Trivector, 2019). Undersökningen utfördes i början av oktober månad, varför denna andel sannolikt är betydligt högre under vintermånaderna. 4 kilometer är en överkomlig distans att färdas på cykel, och en betydande del av bilresorna skulle kunna bytas ut mot cykelresor under rätt förutsättningar. För jämförelse kan nämnas att om 100 % av alla bilresor under 4 km skulle ersättas av till exempel cykelresor innebär detta en besparing på omkring 17 KtCO2e per år.

I en rapport från Cykelfrämjandet bedöms ett antal åtgärder vara nödvändiga för att öka andelen cykelresor i Gävle kommun. Dessa innefattar främst större fokus på investeringar i infrastruktur och bättre marknadsföring för att öka medvetenheten i frågan och uppmuntra till förändrade resvanor (Cykelfrämjandet, 2019). De insatser och åtgärder som föreslås är relevanta för kommunens strategiska såväl som detaljerade planering vid byggnation, drift och underhåll samt arbete med mobilitetsfrågor. En del av detta arbete görs redan inom Gävle kommun eller är planerat att genomföras, men alla åtgärder lyfts ändå fram här för att belysa vikten samt effekterna som de kan ge.

En välutvecklad cykelinfrastruktur är en förutsättning för snabb, enkel och säker cykling i staden. För att en cykelresa ska vara attraktiv bör den inte innefatta för många stopp vid trafikljus, korsningar eller liknande, och bör knyta samman viktiga målpunkter i centrala Gävle och de kringliggande områdena. Utformningen av infrastrukturen måste motsvara cyklistens behov av framkomlighet, komfort, trygghet och säkerhet.

Snabb och smidig cykeltransport till centrum från övriga delar av Gävle kommun kan förbättras genom till exempel prioriterad framkomlighet vid trafiksignaler med hjälp av intervall prioriterade efter cykeltrafiken, och som gör det möjligt att cykla i olika hastigheter. Sådana kvalitéer möjliggör god framkomlighet och jämn fart, en förutsättning för att även längre cykelresor ska bli attraktiva. Ytterligare potential ligger i jämnare fördelad cykeltrafik över året. Detta förutsätter en hög drift- och underhållsstandard på cykelvägnätet med god vinterväghållning, tvättställen, sopning, fungerande belysning, klippning av störande växtlighet och jämnt vägunderlag.

Utöver cykelvägnätet är väl utbyggda och säkra cykelparkeringar med god kapacitet en viktig komponent. Cykelparkeringar skapar tillgänglighet till målpunkter och kopplar samman cykelinfrastrukturen med det övriga trafiksystemet, till exempel kollektivtrafiken. Cykelresan ingår ofta som en del av en längre resa vilket gör cykelparkeringar i anslutning till startpunkter för andra transportmedel viktiga.

Tydlig information om cykelvägar och olika kampanjer som bidrar till att öka intresset rekommenderas. Marknadsföring, uppdaterade och tillgängliga cykelkartor och olika cykelkampanjer för människor i alla åldrar kan öka motivationen hos invånare. De positiva hälsoeffekterna kopplade till en aktiv livsstil betonas med fördel.

Regelbunden kommunikation med cyklister rekommenderas för att säkerställa att kommunen är uppdaterad om cyklisters behov. I en rapport från Cykelfrämjandet rekommenderas att man bygger upp en rutin för regelbundet samarbete med cyklister, exempelvis genom dialog med en referensgrupp. En sådan grupp kan utgöra en viktig kanal för att få synpunkter direkt från cyklister om hur det är att vara cyklist i Gävle kommun. Kommunen rekommenderas också göra ett årligt eller tvåårigt cykelbokslut som redovisar kommunens cykelsatsningar. Detta kan vara ett viktigt verktyg för måluppföljning men även för intern och extern kommunikation kring kommunens arbete för ökad cykeltrafik.

Arbetsgivare kan också bidra till att göra cykeln till ett mer attraktivt färdmedel att välja för att resa med till arbetsplatsen. Åtgärder för detta kan vara att tillhandahålla en cykelpool, erbjuda tillgång till dusch och omklädningsrum samt säker parkering vid arbetsplatser. Gävle kommun bör säkerställa att alla egna kontor och lokaler erbjuder goda förutsättningar för cykelpendling, och man kan även uppmana privata arbetsgivare att göra detsamma.

För att på ett kostnadseffektivt sätt kunna välja vilka förbättringar som ska göras måste en vidare utredning göras av den befintliga infrastrukturen och förutsättningar för cyklister i kommunen. Detta bör ges prioritet och inledas så snart som möjligt för att planering, projektering och byggnation ska hinna ske i tid för att resenärerna ska kunna anpassa sina resor.

Först när en handlingsplan för ökad cykeltrafik i kommunen är framtagen kan estimat göras av kostnaden, vilken är svårt att uppskatta i detta skede då kostnaden för de olika åtgärderna skiljer sig åt markant. Åtgärder för förbättrad cykelinfrastruktur kan medfinansieras på flera olika sätt, vilket innebär att kommunen inte behöver ta hela kostnaden. Till exempel kan anläggning av cykelvägar och cykelgarage få bidrag av det statliga

programmet *Klimatklivet*. Andelen som finansieras av *klimatklivet* varierar från projekt till projekt, men den genomsnittliga finansieringsgraden var 47 % mellan 2015 - 2019 (Naturvårdsverket, 2019d).

Utbyggnad av cykelinfrastruktur är i viss mån redan initierat. Samhällsbyggnadsnämnden har i uppdrag att investera i cykelvägar med en budget på 27 miljoner kronor mellan 2020–2021. Gavlefastigheter har i uppdrag att upprätta en cykelpool som ska underlätta för anställda inom kommunkoncernens bolag att välja cykeln före bilen.

En sammanfattning av denna åtgärd presenteras i Tabell 12.

Tabell 12 Sammanfattning, förbättrade förutsättningar för cykeltrafik

Gävle kommun rekommenderas att

- Utreda möjligheter för utbyggnad av cykelvägar och tillhörande infrastruktur i syfte att förbättra tillgänglighet och säkerhet för cyklister, såväl som kortare restider

Åtgärd	Effekt	Kostnad	Rådighet	Tidshorisont
Förbättrade förutsättningar för cykeltrafik	Stor på sikt	Hög	Full	1–3 år

5.4.10 Hållbar stadsplanering

Det har konstaterats i den allt bredare forskningslitteraturen kring reducering av växthusgasutsläpp på lång sikt att förändring av beteenden och livsstilar, utöver teknikutveckling, är essentiellt för att de globala målen om utsläppsreduktioner ska nås.

Nya stadsdelar byggs med fokus på att förtäta, så att behovet av bilresor minskar, och med gång-, cykel- och kollektivtrafik som primära transportmedel till och från stadsdelen. Förtätning av städer och uppblandning av olika levnadsaktiviteter som boende, skola, inköp av dagligvaror och annat, arbete samt nöjen inom samma område, kan minska resebehovet betydligt (Thörn & IVL, 2016), även om konkreta beräkningar av potentialen är utmanande.

Dessa principer i den övergripande stadsplaneringen är något som bör vägleda planeringsprocessen i kommunen framöver. Principer för hållbart resande och levande bör vara tydliga i översiktsplanering såväl som detaljplanering, där de övergripande besluten som påverkar stadsutformningen tas.

Det är svårt att estimera huruvida planering och byggnation enligt dessa principer medför ytterligare kostnader. Minskat utrymme för biltrafik i området bör kompenseras av mer utrymme för andra färdmedel, och kostnaden för att till exempel bygga och underhålla infrastruktur påverkas därmed av hur detta utförs.

En sammanfattning av denna åtgärd presenteras i Tabell 13 nedan.

Tabell 13 Sammanfattning, hållbar stadsplanering

Gävle kommun rekommenderas att				
- Prioritera förtätning av stadsdelar, blandade samhällstjänster och hållbara färdmedel i framtida stadsplanering				
Åtgärd	**Effekt**	**Kostnad**	**Rådighet**	**Tidshorisont**
Hållbar stadsplanering	Stor på sikt	Osäkert	Full	Osäkert

5.5 NEGATIVA UTSLÄPP AV VÄXTHUSGASER

På ett globalt plan är det troligt att enbart reduktion av utsläpp kommer vara otillräckligt för att inte överskrida koldioxidbudgeten i linje med Parisavtalets mål. Merparten av de scenarier som visar på alternativa framtider där vi når dessa mål förutsätter storskalig implementering av teknik för att åstadkomma negativa utsläpp. Tekniken innebär att koldioxid fångas upp från atmosfären eller från processer som ger upphov till utsläpp av koldioxid och binds, vilket motverkar växthuseffekten.

Den mest beprövade tekniken för ändamålet är plantering av skog och annan biomassa, vilket bildar en större kolsänka och sänker halten koldioxid i atmosfären. Kostnadseffektiviteten i återplantering är hög, men utmaningarna ligger i konkurrens om mark från bland annat jordbruk, vilket begränsar möjligheterna till betydande klimateffekter.

Andra möjligheter inkluderar så kallad ”CCS-teknik” (CCS – Carbon capture and storage) vilket innebär att koldioxid fångas in och lagras under högt tryck. CCS-teknik är beprövad i testanläggningar och fungerar rent tekniskt, men utmaningar finns framförallt vad gäller infrastruktur och lönsamhet. Det är sannolikt att uppmärksamheten för teknologin kommer att öka i takt med att den globala koldioxidbudgeten minskar över tid. Detta kan resultera i forskningsprojekt och möjligen offentliga styrmedel för att snabba på utvecklingen.

Som framgår av den här rapporten så föreligger betydande osäkerhet i hur stora utsläppsreduktioner som är möjliga i Gävle kommun fram till 2035 på grund av beroendet av trender i omvärlden och lokalt i samhället. Satsningar på anläggningar för negativ utsläppsteknologi vore ett sätt att minska beroendet av andra aktörer och utvecklingar för att nå målet om nettoneutralitet.

Även om det är en bit kvar till dess att lönsamhet kan nås i sådana anläggningar existerar tekniken som krävs redan idag på många håll, vilket gör att styrmedel och andra incitament kan ändra förutsättningarna relativt snabbt. Gävle kommun bör vara uppmärksamma på utvecklingen gällande negativa utsläpp för att kunna besluta om vilken teknik som lämpar sig bäst att investera i. I avsnitt 5.5.1 presenteras en typ av teknik för negativa utsläpp som är särskilt intressant för Gävle kommun, givet de förutsättningar som finns.

5.5.1 Infångande av koldioxid vid kommunens kraftvärmeverk

En avgörande anledning till de låga växthusgasutsläppen från uppvärmning av fastigheter och bostäder i Gävle kommun är den höga andelen biobränsle som används i fjärrvärmenätet. En ansenlig andel av den el och värme som konsumeras i kommunen produceras som ett resultat av spillvärme från industrin samt från det biobränsleeldade kraftvärmeverket som kommunen deläger genom företaget Bomhus Energi.

Ett sätt att binda koldioxid och skapa negativa utsläpp i kommunen är att införliva så kallad BECCS-teknik (BioEnergy with Carbon Capture and Storage) i något av de bioeldade värmeverken eller kraftvärmeverken i kommunen. Tekniken går ut på att samla in den koldioxid som frigörs när biomassan förbränns och sedan transportera den för långtidslagring.

Tekniken för att fånga in och komprimera koldioxid finns och används redan idag, framförallt inom oljeindustrin. En stor utmaning är lagringen, både vad gäller infrastruktur, slutlagring, acceptans och kostnad. Lagringstekniken som anses mest gångbar innebär att pumpa ned koncentrerad koldioxid i flytande form i sedimentär berggrund, där den lagras och förblir stabil under det höga trycket. SGU bedömer i en rapport från 2017 att den teoretiska lagringskapaciteten för koldioxid är god i Sverige, framförallt i den sydöstra delen av Östersjön (SGU, 2017).

Stockholm Exergi har under hösten 2019 installerat en testanläggning för BECCS vid biokraftvärmeverket KVV8 i Värtan. Energimyndigheten har beslutat att stödja testanläggningen med 4,3 miljoner kronor, vilket är cirka hälften av den totala kostnaden för anläggningen. Anläggningen ska vara i drift till och med i juni 2020, för att sedan utvärderas. Stockholm Exergis beräkningar visar att det finns potential att fånga in 800 000 ton koldioxid per år vid KVV8 i Värtan. Även andra kommuner har beviljats medel för att utreda möjligheter till BECCS.

En konkret åtgärd som bör utredas är att utvidga något eller några av de bioeldade kraftvärmeverk eller värmeverk i kommunen med en BECCS-komponent. Detta kan göras självständigt av kommunen eller i samarbete med industriella aktörer som också har intresse av att minska sina utsläpp. Eftersom kostnaden idag är för hög för BECCS och alternativkostnaden, priset på koldioxid är för lågt, innebär det att få satsningar sker. Om kommunen går in som delfinansiär tillsammans med andra aktörer minskar risken, vilket ökar sannolikheten för att investeringen ska kunna räknas hem. Om aktörer skulle kunna tillgodoräkna sig upptag från BECCS inom ramen för svensk eller europeisk koldioxidbeskattning och därmed sänka sina kostnader ger det vidare incitament att delinvestera i en anläggning. Dessutom finns statliga bidrag att söka för projekt som bidrar till negativa utsläpp i och med initiativet *Industriklivet*, vilket kan förbättra lönsamhetskalkylen ytterligare.

Andra fördelar inkluderar att biomassatillgången är stabil i kommunen och att Gävle ligger vid Östersjön, vilket innebär att den flytande koldioxiden inte behöver transporteras långt för att nå fartyg som kan föra ut den till havs och pumpa ned den i sedimentär berggrund.

Utmaningarna med BECCS är att det saknas infrastruktur för lagring av koldioxid, samt att lagringen innebär höga kostnader. Idag är kunskapen om lagringsmöjligheter för koldioxid begränsad. Ett flertal större CCS projekt har

behövt avslutas för att kostnaden blivit för hög, vilket framförallt är kopplat till lagringen. Rent tekniskt har dock koldioxidlagringen fungerat.

5.5.2 Investeringar utomlands för utsläppskompensation

Ytterligare en möjlighet till att kompensera för de utsläpp som fortfarande sker inom kommunens gränser är att investera kapital i projekt utomlands som medför lägre utsläpp. I regel fungerar systematiken som så att privatpersoner, företag, kommuner eller andra aktörer tillsammans finansierar till exempel utbyggnad av en solenergipark. Förutsatt att solenergin ersätter fossil energi så sker en utsläppsreduktion i landet. Den andel av projektets totalkostnad som varje investerad aktör har bidragit med blir dennes andel av utsläppsreduktionen. Om en kommun till exempel investerar kapital nog för att finansiera 20 % av solkraftparken får kommunen tillräkna sig 20 % av den totala reduktionen.

Investeringar i projekt utomlands som bidrar till minskade utsläpp är en möjlighet för kommunen att minska en del av eller hela det gapet som återstår till utsläppsneutralitet. Med detta sagt finns ett antal problem med denna typ av klimatkompensation som måste tas hänsyn till. Inledningsvis finns en risk att kompensationsåtgärder ses som ett sätt att avstå från, eller skjuta upp, strukturella men nödvändiga omställningar i den egna verksamheten. För att nå utsläppsreduktioner i linje med Parisavtalet krävs att alla aktörer bidrar med reduktioner, och kompensation bör därmed på sin höjd utgöra en interimslösning för att skapa tid för större omställningar att ge effekt. Som kommun finns även anledning att begrunda vilket mandat som finns att investera kommunala skattemedel utomlands om alternativet är långsiktiga investeringar i kommunen som över tid gynnar kommuninvånarna och även innebär lägre utsläpp, till exempel investeringar i kollektivtrafik.

Vidare finns ett antal viktiga aspekter kring själva instrumentet, och vad som skapar en faktisk kompensation. Till exempel måste ett projekt bevisligen vara additionellt, det vill säga att projektet inte hade skett utan det tillkommande kapitalet, för att investerarna ska kunna tillgodoräkna sig utsläppsreduktionen. Detta går de facto inte att vara säker på eftersom en sådan slutsats bygger på ett kontrafaktiskt antagande – ett antagande om hur verkligheten hade sett ut utan det extra kapitalet – vilket inte går att veta utan måste uppskattas. Systematiken för uppskattning av additionalitet, det vill säga om projektet hade skett utan tillkommande investering, är ofta inkonsekvent och är relativt hårt kritiserad.

Vidare måste projektet garantera att utsläppen permanent hålls borta från atmosfären för att kompensera för den koldioxid som släpps ut och stannar i atmosfären under väldigt lång tid. Trädplantering som kompensation är av denna anledning problematisk i och med att markanvändning förändras över tid, och om en skog som har planterats som kompensationsåtgärd efter 20 år huggs ned så försvinner kompensationseffekten.

För att bedöma kvaliteten i projekt, bland annat kring additionalitet och permanens, finns ett antal certifieringssystem som innebär att oberoende revisorer analyserar projektets förutsättningar och gör bedömningar av ett antal kriterier. Det största certifieringssystemet är FN:s CDM-system där så kallade utsläppsreduktionscertifikat kan handlas via återförsäljare. Om

investeringar i kompensationsåtgärder utomlands väljs som åtgärd bör alltid projekten som väljs vara certifierade.

6 ÅTGÄRDER FÖR REDUKTION AV KONSUMTIONSBASERADE UTSLÄPP

Som beskrivs i avsnitt 1.3 är konsumtionsbaserade utsläpp de utsläpp som sker på grund av privat och offentlig konsumtion oberoende på var konsumtionsvaror produceras. Kommunens rådighet över konsumtionsbaserade utsläpp är mycket lägre än över territoriella utsläpp samtidigt som det inte finns något bra underlag för konsumtionsbaserade utsläpp för just Gävle kommun att ta avstamp i. Av dessa anledningar ligger fokus i befintlig rapport på territoriella utsläpp. Det finns delar av konsumtionsbaserade utsläpp som kommunen kan jobba med för att minska klimatpåverkan. I nationella statistiken för årliga konsumtionsbaserade utsläpp fördelas utsläppen på följande sätt: investeringar (29%), hushållens transporter (22%), hushållens livsmedel (16%), hushållens övrigt (12%), offentlig konsumtion (11%), hushållens boende (10%). En del av utsläppen från hushållens transporter och boende ingår i territoriella utsläpp. Utsläppen som delvis kan påverkas av kommunen beskrivs i detta kapitel med förslag på åtgärder. Effekten är kvantifierad där det är möjligt, men ingår inte i övergripande resultatet som presenteras i kapitel 5 på grund av större osäkerheter, annan kvalité på underlag och annan nivå av rådighet.

6.1 KLIMATSMART KOST

Forskning visar att den globala livsmedelsförsörjningen står för mellan 19 – 29% av de totala utsläppen av växthusgaser (Vermeulen, Campbell, & S.I. Ingram, 2012). Det finns en stor potential att reducera kommunens konsumtionsbaserade utsläpp från maten som serveras i skolor och inom äldreomsorgen genom ändrade riktlinjer för vad som serveras.

EAT-Lancet kommissionen har tagit fram riktlinjer för hur en klimatsmart, hållbar kost kan se ut, vilket i huvudsak utgörs av vegetabilier och en liten andel animalier (Willett, o.a., 2019). I Sverige skulle införande av kosten innebära betydligt lägre konsumtion av rött kött till fördel för baljväxter och nötter. Kommissionen rekommenderar konsumtion av maximalt 200 gram rött kött per vecka vilket i dagsläget överstigs i Sverige 4 till 7 gånger om beroende på leverantör och riktlinjer (Stockholm Resilience Centre, 2019).

I dagsläget sker en relativt stor andel av matlagningen på förskolor, grundskolor, gymnasieskolor samt i äldreomsorgen av privata aktörer, och endast en mindre andel sker i kommunal regi. De skolor och äldreomsorgsenheter där matlagning sker i kommunal regi kan styras till förändrad kost relativt omedelbart genom revision av den kommunala kostpolicyn.

Matlagning i privat regi sker i centraliserade kök och levereras till mottagningskök för uppvärmning. Förändrade riktlinjer för kosten som tillagas i privat regi kräver därmed förändrade krav på leverantören. Rent praktiskt rekommenderas att ställa krav på andel vegetarisk eller vegansk

mat snarare än i termer av klimatpåverkan, till exempel utsläppen från varje måltid. Dessa är välkända begrepp och är mer praktiska att arbeta med samtidigt som de fyller funktionen att minska köttkonsumtionen.

Införande av en central kostfunktion inom kommunen är ett alternativ för att samordna, implementera och följa upp förändrade kostriktlinjer. En sådan funktion kan med fördel inordnas under den kommunala inköpsorganisationen för att dra nytta av kunskap och rutiner för omfattande upphandlingar. För att garantera efterlevnad av policyn krävs att resurser tillsätts inom kommunen för uppföljning. Förslagsvis görs detta på mottagande enheterna, det vill säga på skolor och äldreboenden.

Kostnaden för att genomföra åtgärden innefattar framförallt kostnad för utredning och genomförande av upphandling där krav ställs på en hållbar diet. Övergång till en högre andel vegetabilisk kost bedöms inte medföra kostnader eftersom kött- och mejeriprodukter generellt är de höga kostnadsposterna i en måltid. Om något bör kostnaderna för en hållbar kost vara lägre.

En sammanfattning av denna åtgärd presenteras i Tabell 14 nedan. Beskrivning av underlagsdata, antaganden och beräkningar återfinns i Bilaga 1.

Tabell 14 Sammanfattning, klimatsmart kost

Gävle kommun rekommenderas att

- Revidera kommunens kostpolicy i syfte att minska köttkonsumtionen, förslagsvis inspirerat av rekommendationer framtagna av EAT-Lancet Kommissionen
- Förändra krav på privata matleverantörer för att vara i linje med en förändrad kostpolicy

Åtgärd	Effekt	Kostnad	Rådighet	Tidshorisont
Servera klimatsmart kost i kommunala verksamheter	Medel	Låg	Full	1–3 år

6.2 KLIMATKRAV PÅ MATERIAL VID UPPHANDLING

Att ställa klimatkrav vid upphandling kan vara ett kraftfullt verktyg för att minska kommunens utsläpp. Inledningsvis bör klimataspekter integreras i kommunens upphandlingsstrategi, där kommunens ställningstaganden och principer definieras. Bland annat bör det definieras hur minskad miljö- och klimatpåverkan ska ses i relation till högre eller lägre kostnader. En utredning av klimatbelastningen från kommunens inköp idag kan med fördel göras för att skapa en baslinje att mäta utvecklingen med framöver. Mål för minskad klimatpåverkan från inköp av varor och tjänster behöver formuleras.

6.2.1 Bygg- och anläggning

En sektor med betydande potential för reducerade utsläpp från upphandlingskrav är bygg och anläggning. Förslag på klimatkrav på

arbetsmaskiner vid upphandling av bygg- och anläggningsentreprenader behandlas i avsnitt 5.3.1 i relation till minskning av territoriella utsläpp med fokus på transporter och arbetsmaskiner. En stor del av utsläppen förknippade med bygg- och anläggning hänförs tillverkningen av materialen som används, vilket påverkar de konsumtionsbaserade utsläppen. För att adressera dessa utsläpp kan krav antingen ställas på materialen i sig, eventuellt att krav ställs på arbetssätt under projektering och entreprenad för minskad klimatpåverkan.

För klimatkrav i anläggningsprojekt kan inspiration hämtas från Trafikverkets klimatkrav (Trafikverket, 2018) för infrastrukturprojekt eller rapporten *Vägledning till Gemensamma miljökrav för entreprenader i stora städer* (Trafikverket, 2016). Upphandlingsmyndigheten är även i färd med att ta fram klimatkriterier för anläggningsprojekt vilka kommer publiceras i närtid.

Det kan ställas olika typer av krav på anläggningsprojekt, arbetssätt samt krav på material och drivmedel, beroende på typ av entreprenad, skede samt ambitionsnivå. För att nå bästa resultat behöver hänsyn tas till helheten och funktionella krav kan med fördel ställas som omfattar både arbetssätt och materialinköp.

Krav på arbetssätt kräver ett tätt samarbete mellan beställare och leverantör och syftar till att fastställa ett gemensamt mål för reduktion av klimatpåverkan, framtagande av en handlingsplan med konkreta åtgärder för att nå målet samt uppföljning av genomförda åtgärder. Åtgärder för klimatreduktioner relaterar till olika val som görs i olika projektskeden från planering till byggskede. Exempel är val av lokalisering, konstruktionstyp, specifika tekniker som används, projektering för mindre användning av vissa material med hög klimatbelastning som till exempel betong. Även produktionsplanering med hänsyn till klimatpåverkan samt val av material spelar roll. Åtgärder kan identifieras med avseende på följande aktiviteter:

- materialanvändning utifrån ett livscykelperspektiv (materialens livscykel omfattar råvaruutvinning, förädling, produktion, transporter, användning och återanvändning/återvinning)

- förebyggande av avfall

- användning av el och drivmedel

- användning av arbetsmaskiner

- transporter vid masshantering

- övriga källor till koldioxidutsläpp som anses relevanta

Krav på material innebär att krav ställs på att klimatpåverkande utsläpp vid tillverkning. Sådana krav kan ställas exempelvis på armeringsstål, konstruktionsstål, rostfritt stål, betong och asfalt.

Klimatkravställning för byggprojekt är inte utvecklat på samma sätt som för anläggning, men kan följa samma principer och ställa krav på klimatreduceringsarbete under projektering samt på material vid inköp. Olika byggnadscertifieringar kan vara till hjälp i kravställning. Ett av de mer ambitiösa certifieringssystemen är *NollCO2 byggnad* som i grunden kräver en klimatneutral byggnation (SGBC, 2018). Utsläppen från produkter och byggskede samt användning av byggnaden bokförs som en skuld och ska

återbetalas genom olika åtgärder, till exempel produktion av förnyelsebar energi eller investering i andra återbetalningsåtgärder.

Kostnadsuppskattning för nämnda åtgärder är beroende på volymer och typ av planerad byggnation och är svåra att bedöma. Idag innebär krav på minskade växthusgasutsläpp från material ofta ökade kostnader på grund av högre produktionskostnader. Dessa merkostnader kommer sannolikt att minska framöver när efterfrågan på klimatsmarta produkter ökar.

En sammanfattning av denna åtgärd presenteras i Tabell 15 nedan. Beskrivning av underlagsdata, antaganden och beräkningar återfinns i Bilaga 1.

Tabell 15 Sammanfattning, upphandlingskrav inom bygg- och anläggning

Gävle kommun rekommenderas att

- Införliva krav på klimatpåverkan från de material som upphandlas i bygg- och anläggningsprojekt
- Säkerställa kompetens för klimatkrav i upphandlingsprocesser

Åtgärd	Effekt	Kostnad	Rådighet	Tidshorisont
Kravställning i offentlig upphandling med fokus på klimat	Stor	Medel	Full	1 år
Krav på 30%[2] minskning av klimatpåverkan inom anläggningsprojekt	Medel - Stor[3]	Medel	Full	1–5 år[4]
Krav på NollCO2 byggnadscertifiering för all nybyggnation	Stor	Medel	Begränsad	3+ år

6.2.2 Avfallshantering och plast

Ytterligare ett relevant kravområde för minskad klimatpåverkan är avfallshantering. Krav kan ställas i syfte att öka återanvändning och återvinning och därmed minska behov för produktion av nytt material, samt för minskad påverkan från avfallshantering som till exempel förbränning.

Plastinnehåll i olika produkter är ett stort problem när det gäller klimatpåverkan. Cirka 21% av plastanvändningen i Sverige hänförs byggsektorn, plaströr, kablar, isolering, plastprofiler, förpackningar och emballage och en stor andel av plasten blir avfall (förpackningar samt spill) (SMED, 2019) (PlasticsEurope, 2019). Det bidrar till klimatpåverkan från produktion samt klimatpåverkan från avfallshantering vid förbränning av avfallet. Genom att ställa krav på innehåll samt avfallshantering kan klimatpåverkan minskas. Kriterier för avfall i bygg- och anläggningsprojekt finns tillgängliga hos Upphandlingsmyndigheten och håller på att uppdateras och skärpas.

[2] Trafikverkets klimatkrav på infrastrukturprojekt som ska öppnas för trafik år 2030.
[3] Beroende på planerad byggnation.
[4] Beroende på storlek av projekt.

Page 549 of 668

Plastförpackningar och engångsartiklar står för cirka 60% av plastavfallet i Sverige (WSP, 2019). Enligt SMED rapporten (SMED, 2019) är det endast 10% av plastavfallet som går till materialåtervinning, vilket innebär att största andelen av plastavfallet skickas till förbränning. En stor transformation behövs för att minska plastinnehåll i brännbart avfall. Fokus ska ligga på minskning av användning av plastförpackning, engångsartiklar, förbättrad avfallssortering och ökad plaståtervinning, samt ersättning av fossilbaserade plastengångsartiklar med fossilfria alternativ där det är möjligt.

Forskningen, till exempel (Tyrens, 2016), visar att användning av återanvändbara artiklar, där är det är lämpligt, är bättre med avseende på klimatpåverkan än användning av engångsartiklar. En del plastartiklar går inte att undvika eller återvinna, så som engångsartiklar inom sjukvården. Sådana kan i så fall produceras av biobaserad råvara för att reducera klimatpåverkan. Det finns bra exempel på arbete som kan göras av en kommun för att minska användningen av engångsartiklar eller ersätta fossilbaserade plaster med fossilfria alternativ. Karlstad kommun har tagit fram en *Plastguide* riktad mot verksamheter med syfte att öka kunskapen om plastens klimatpåverkan och använda plast på ett mer effektivt och hållbart sätt (Karlstads kommun, 2019). Hamburg stad har tagit fram hållbarhetskriterier för offentlig upphandling som förbjuder kommuner att använda vissa plastartiklar och introducerar återanvändbara alternativ. Länsstyrelsen Halland jobbar med ett pilotprojekt för plastminimering i offentliga verksamheter med syfte att minska plastanvändningen eller ersätta fossil plastråvara med en återvunnen eller fossilfri alternativ. Göteborgs Stad har gjort en utredning om engångsartiklar och har tagit fram ett antal förslag för hur användning av engångsartiklar kan minskas. Flera regioner ställer krav på biobaserad råvara i följande förbrukningsartiklar samt medicintekniska produkter: sopsäckar, soppåsar, sanitetspåsar, fryspåsar, skydds/plastförkläden, skoskydd, livsmedelsförpackningar och medicinkoppar. Region Västernorrland håller på med en studie för att utveckla ett upphandlingssystem för att underlätta inköp av fossilfria plastprodukter.

7 DISKUSSION OCH SLUTSATSER

De konkreta åtgärder som har föreslagits i denna färdplan bedöms vara rimliga och möjliga att genomföra för Gävle kommun. Färdplanen gör inte anspråk på att ge ett uttömmande förslag på åtgärder som är tillgängliga för kommunen, och det går därmed inte att dra slutsatser om vilken utsläppsreduktion som är teoretiskt möjlig, utan endast med de åtgärder som har föreslagits.

Möjligheten för effektuppskattning har varierat, men totalt sätt indikerar färdplanen att det är osannolikt att nå klimatneutralitet för Gävle kommun år 2035 enbart med de föreslagna åtgärderna. Teknologisk utveckling och dagens nivåer på offentliga styrmedel väntas reducera utsläppen med omkring 30 % i kommunen. De åtgärder där bedömning av potentiell reducering av de territoriella utsläppen har varit möjlig uppskattas kunna reducera utsläppen med ytterligare 12 % till 2035. Det ska noteras att beräkningarna som gjorts omges med relativt stor osäkerhet på grund av de

antaganden som har behövt göras, och resultaten bör tolkas med det i åtanke.

Scenarioanalys för att undersöka potentialen för resterande åtgärder att minska utsläppen från personbilar, som inte kunnat estimeras var och en för sig, visar att det är osannolikt att nå klimatneutralitet endast med hjälp av de åtgärder som föreslagits i denna rapport. Detta är under antagande om att nuvarande styrmedel bibehålls i samma styrka. När scenarioanalys utförts under antagande om att utsläppen från personbilar minskar till att hamna i nivå med personbilsutsläppen i Uppsala, Malmö och Stockholm återstår 49 %, 43 % respektive 29 % av utsläppen år 2035 jämfört med 2017 års utsläpp.

De åtgärder som har föreslagits fokuserar på utsläppsreduktioner i transportsektorn eftersom det är den absolut största utsläppskällan och en sektor där kommunen har stor möjlighet att påverka. Även utsläpp från arbetsmaskiner har adresserats i färdplanen. Utsläppen från övriga kategorier följer det referensscenario som beskrivs i avsnitt 3.2, och som även där poängteras är det osannolikt att utsläppen från dessa kategorier når noll till år 2035 med nuvarande styrmedel. Kommunen har begränsad eller ingen rådighet över dessa kategorier, och är därmed beroende av kraftigare styrmedel på internationell och nationell nivå samt teknisk utveckling för att dessa utsläpp ska minska. För att minska gapet till nettoneutralitet skulle åtgärder kunna implementeras som bidrar till negativa utsläpp. Detta diskuteras i färdplanen men antas inte i något scenario.

Sedan hösten 2019 är det möjligt för kommuner att införa miljözoner klass 3 för personbilar som ett verktyg för reducerad klimatpåverkan. Utredning av en sådan miljözon klass 3 i Gävle kommun har inte föreslagits som åtgärd i denna rapport, framförallt för att denna regelförändring skett nyligen och är omgiven av viss osäkerhet, men det förtjänar att nämnas här. De övriga två typerna av miljözoner, klass 1 och 2, som kan införas syftar huvudsakligen till att förbättra luftkvaliteten i tätbebyggda områden och ställer krav på utsläpp av till exempel kväveoxider och partikelhalt, vilka är hälsovådliga men bidrar inte till växthuseffekten. Miljözon klass 3 innebär att endast elfordon, bränslecellsfordon och gasfordon får köra med vissa undantag för tunga lastbilar och resor med färdtjänst och resor vars förare är rörelsehindrade, vilket kan ha betydande implikationer för växthusgasutsläppen beroende på utformning och storlek på miljözonen.

Då regeländringen är ny finns inga erfarenheter av miljözon klass 3 från andra kommuner, men en initial reflektion är att detta specifika styrmedel är mer relevant när merkostnaden för fossilfria fordon är lägre och de ekonomiska implikationerna för resenärerna blir mildare. I jämförelse med andra styrmedel för minskade utsläpp i transportsektorn skulle införande av en miljözon klass 3 innebära att merparten av hushållen skulle behöva köpa nya, dyrare fordon för att få köra i miljözonen, vilket innebär att även det alternativa beteendet till det som ska styras bort från innebär en merkostnad för hushållen. I takt med att kostnadsparitet närmar sig mellan fossilfria fordon och fossildrivna fordon blir en miljözon klass 3 mer relevant ur detta perspektiv, och kan med fördel utredas och jämföras mot andra styrmedel med samma syfte.

Vidare utgår en hög andel av åtgärderna som föreslås i rapporten från ökad elektrifiering och elanvändning i kommunen, vilket förutsätter fortsatt tillgång på fossilfri el och även värme. Åtgärder för att tillgodose detta behov har inte givits fokus i rapporten, men det är viktigt att understryka nödvändigheten av Gävle kommun planerar och vidtar åtgärder för att kunna möta den ökade elektrifieringen.

En utmaning kring eventuell lokal elproduktion är bristande stöd och oklarheter kring markanvändning i översiktsplaneringen. PBL är den lagstiftning som reglerar planläggningsprocessen, men brister i tydlighet vad gäller planering av markanvändning för förnyelsebar energiproduktion såsom vindkraft eller solceller. Detta kan innebära svårigheter i framförallt översiktsplaneringen, och är något kommunen bör vara uppmärksam på vid eventuella satsningar i lokal energiproduktion.

Här bör även poängteras att det finns en potentiell målkonflikt med det miljöstrategiska programmet som innehåller ett mål om att Gävleborna och näringslivet i Gävle kommun ska minska elanvändningen, mätt i kWh per capita. Detta står i konflikt med ökad elektrifiering i samhället, vilket sannolikt kommer öka elanvändningen per capita för framförallt transportsektorn.

En ytterligare reflektion är att ett flertal av åtgärderna i denna rapport handlar om upphandling med krav på reducerad klimatpåverkan, både vad gäller varor och tjänster och för de transporter som krävs för att leverera. Upphandling som verktyg är effektivt och har stor potential men kräver kompetens och resurser, och det är av stor vikt att Gävle kommun säkerställer att tillräckligt med kunskap och resurser för att kunna genomföra åtgärderna på ett framgångsrikt sätt.

För att nå utsläppsneutralitet behöver betydande investeringar göras under de kommande åren. I strävan efter kostnadseffektivitet i genomförandet av åtgärderna rekommenderas att kommunen planerar, samverkar och samordnar genomförande tillsammans med andra aktörer. Detta görs redan idag men kommer att få större betydelse framöver. Kommunen och de kommunala bolagen tillsammans med näringslivet och Regionen kan gemensamt vara en möjliggörare för det långsiktiga arbetet mot klimatneutralitet i Gävle kommun. Alternativet till att inte investera i åtgärder för att minska klimatpåverkan blir betydligt dyrare då kostnaden för att bygga upp infrastruktur och samhällen på grund av översvämningar och skred, bränder och stormar är större.

8 REFERENSLISTA

Andersson, S., Arvelius, J., Brodl, L., Windmark, F., Verbova, M., Ortiz, C., . . . Danielsson, H. (2019). *Metod- och kvalitetsbeskrivning för geografiskt fördelade emissioner till luft (submission 2019).* Stockholm: Svenska MiljöEmissionsData.

CERO. (2015). *Uppföljning av resor i Gävle kommunkoncernen, Gävle Kommun.* CERO (Climate and Economic Research in Organizations).

Chistiansen, P., & Fearnley, N. (2017). Parking facilities and the built environment: Impacts on travel behaviour. *Transportation Research Part A; Policy and Practice*, 198-206.

Cykelfrämjandet. (2019). *Rapport för Gävle kommun - fördjupning av cykelfrämjandets kommunvelometer 2019.* Stockholm: Cykelfrämjandet.

EAT. (2019). *Healthy Diets From Sustainable Food Systems - Food, Planet, Health.* EAT Foundation.

Ecoinvent. (2013). *Ecoinvent 3.0 database*. Hämtat från https://www.ecoinvent.org/database/introduction-to-ecoinvent-3/introduction-to-ecoinvent-version-3.html

Energimyndigheten. (2018). *Omvärldsbevakning - biodrivmedelsmarknaden.* Stockholm: Energimyndigheten.

Europeiska rådet. (den 19 februari 2019). *Tunga fordon: rådets ordförandeskap och parlamentet eniga om de första målen för minskade koldioxidutsläpp från lastbilar i Europa.* Hämtat från Europeiska rådet. Europeiska unionens råd: https://www.consilium.europa.eu/sv/press/press-releases/2019/02/19/heavy-duty-vehicles-eu-presidency-agrees-with-parliament-on-europe-s-first-ever-co2-emission-reduction-targets/#

Gävle kommun. (2015). *Energiplan för Gävle kommun 2016-2020.* Hämtat från Gävle kommun: http://old.gavle.se/Global/Kampanjwebbar/MSP/Milj%C3%B6l%C3%A4get%20i%20G%C3%A4vle/Energiplan%20G%C3%A4vle%20kommun%202016-2020.pdf

Hamilton, C. J., & Thörn Braun, H. (2019). *Parkering som styrmedel för en fossilfri fordonstrafik.* Stockholm: VTI.

IVL, S. M., & Trafikutredningsbyrån. (2019). *Arbetplatsparkering – dagens utmaningar och framtidens lösningar .* Stockholm: IVL.

Karlstads kommun. (2019). *Plastguide - för klimatsmart användning och inköp*. Hämtat från https://karlstad.se/Miljo-och-Energi/det-har-jobbar-karlstad-med/minskad-fossil-plastanvandning/plastguide/

Liljenström, C., Malmqvist, T., Erlandsson, M., Fredén, J., Adolfsson, I., Larsson, G., & Brogren, M. (2015). *Byggandets klimatpåverkan:*

Livscykelberäkning av klimatpåverkan och energianvändning för ett nyproducerat energieffektivt flerbostadshus i betong.

Linköpings kommun. (2015). *Samordnad varudistribution i Linköpings kommun.* Hämtat från http://app.linkoping.se/handlingar/kommunstyrelsen/sammantraden/2016/ks160119_/14bfrstudiesamo/14b-Frstudiesamordnadvarudistribution.pdf

Ljungberg Toulson, C., & Mattsson, C. (2018). *Framtidens mobility management – från beteende- till normförändring.* Stockholm: Trivector.

Länsstyrelserna. (2019). *Regional utveckling & samverkan i miljömålssystemet*. Hämtat från Nationell emissionsdatabas: http://extra.lansstyrelsen.se/rus/Sv/statistik-och-data/nationell-emissionsdatabas/Pages/default.aspx

Malmö stad; Stockholms stad; Göteborgs stad; Trafikverket. (2018). *Gemensamma miljökrav för entreprenader.* Stockholm: Trafikverket; Malmö stad; Stockholms stad; Göteborgs stad.

Mawdsley, I., Mellin, A., Bäckström, S., Roth, A., Tekie, H., Jenny, L., . . . Gustafsson, M. (2017). *Utvärdering av samordnad varudistribution i Södertörns kommuner.* IVL Svenska Miljöinstitutet .

Miljöförvaltningen i Helsingborg kommun. (2017). *Uppföljning av Helsingborgs stads klimatväxlingsprogram, för 2017.* Helsingborg: Helsingborgs kommun.

Naturvårdsverket. (2019). *Växthusgaser, utsläpp från arbetsmaskiner.* Hämtat från Natruvårdsverket: https://www.naturvardsverket.se/Sa-mar-miljon/Statistik-A-O/Vaxthusgaser-utslapp-fran-arbetsmaskiner/

Naturvårdsverket. (den 12 12 2019a). *Utsläpp av växthusgaser från avfall*. Hämtat från Naturvårdsverket: http://www.naturvardsverket.se/Sa-mar-miljon/Statistik-A-O/vaxthusgaser-utslapp-fran-avfall/

Naturvårdsverket. (2019b). *Utsläpp av växthusgaser från lösningsmedel och övrig produktanvändning*. Hämtat från Naturvårdsverket: http://www.naturvardsverket.se/Sa-mar-miljon/Statistik-A-O/Vaxthusgaser-utslapp-fran-losningsmedel-och-ovrig-produktanvandning/

Naturvårdsverket. (2019c). *Fördjupad analys av den svenska klimatomställningen 2019 - industrin i fokus.* Stockholm: Naturvårdsverket.

Naturvårdsverket. (den 11 04 2019d). *Lägesbeskrivning för Klimatklivet.* Hämtat från Naturvårdsverket: https://www.naturvardsverket.se/upload/stod-i-miljoarbetet/bidrag-och-ersattning/bidrag/klimatklivet/lagesbeskrivning-klimatklivet-201904.pdf

Naturvårdsverket. (den 15 March 2019e). *Scenarier över utsläpp och upptag av växthusgaser 2019.* Hämtat från Naturvårdsverket: https://www.naturvardsverket.se/upload/miljoarbete-i-

samhallet/uppdelat-efter-omrade/klimat/scenarier-over-utslapp-och-upptag-av-vaxthusgaser-2019.pdf

Okq8. (den 12 november 2019). *Okq8 företag priser*. Hämtat från https://www.okq8.se/foretag/priser/#/

PlasticsEurope. (2019). *Plastics – the Facts 2019. An analysis of European plastics production, demand and waste data.*

Region Gävle. (2019). *Länsrapport. Emissioner av Växthusgaser.* Gävle: Region Gävle.

Region Gävleborg . (2018). *Förstudie samordnad varudistribution. Miljökonsekvensutredning för införande .* Hämtat från http://www.samordnadvarudistribution.com/wp-content/uploads/G%C3%A4vleborg_Rapport_2018.pdf

Region Gävleborg. (2019). *Transporter i Gävleborgslän. Utgångsläget Fossilfritt Gävleborg 2030.*

Roth, A., Hult, C., Vikengren, T., & Koucky, M. (2018). *Sänkt p-tal som drivkraft för attraktiv stadsbyggnad och hållbar mobilitet.* Stockholm: IVL Svenska Miljöinstitutet.

Scarborough, P. A. (2014). Dietary greenhouse gas emissions of meat-eaters, fish-eaters, vegetarians and vegans in the UK. *Springer Netherlands*, pp 179–192.

SGBC. (2018). *NollCO2 - pilotversion av certifieringsmanual.* Hämtat från https://www.sgbc.se/app/uploads/2018/09/NollCO2-Pilotversion-av-certifieringsmanual.pdf

SGU. (2017). *Geologisk lagring av koldioxid i Sverige - Lägesbeskrivning avseende förutsättningar, lagstiftning och forskning samt olje- och gasverksamhet i Östersjöregionen .* Uppsala: Sveriges Geologiska Undersökningar.

SKL. (2013). *Samlade laster - nyckelfaktorer för framgångsrik samordning av godstransporter.* Stockholm: Sveriges kommuner och landsting.

SMED. (2019). *Kartläggning av plastflöden i Sverige – Råvara, produkter, avfall och nedskräpning. .* Svenska MiljöEmissionsData.

Stockholm Resilience Centre. (2019). *Nordic food systems for improved health and sustainability.* Stockholm: Stockholm Resilience Centre.

Stockholm Resilience Centre. (2019). *Översikt – EAT-Lancetrapporten i nordisk kontext.* Hämtat från Livsmedelsföretagen: https://www.livsmedelsforetagen.se/medlem/dokument/oversikt-eat-lancetrapporten-i-nordisk-kontext/

Thörn, P., & IVL. (2016). Kunskapsagendan för hållbar stadsutveckling - klimatförändringar. *Mistra Urban Futures Papers.* Mistra Urban Futures.

Trafikanalys. (den 27 Juni 2019a). *Regional linjetrafik 2018*. Hämtat från Trafikanalys.se: https://www.trafa.se/kollektivtrafik/kollektivtrafik/

Trafikanalys. (2019b). *Styrmedel för tunga miljövändlga lastbilar.* Stockholm: Trafikanalys.

Trafikanalys. (2019c). *Lastbilstrafik 2018.* Stockholm: Trafa.

Trafikanalys. (2019c). *Personbilar 2018*. Hämtat från https://www.trafa.se/

Trafikverket. (2012a). *Parkering som styrmedel för att minska arbetspendling med bil - en undersökning av arbetet i tio svenska kommuner.* Borlänge: Trafikverket.

Trafikverket. (2012b). *Arbetsmaskiners klimatpåverkan och hur den kan minska - ett underlag till 2050-arbetet.* Trafikverket 2012:223.

Trafikverket. (2016). *Vägledning till gemensamma miljökrav entreprenader.* Hämtat från https://www.trafikverket.se/contentassets/37bef9edb8724253b0190cb65cdc3254/vagledning_v_1_0_160129.pdf

Trafikverket. (2018). *Klimatkrav.* Hämtat från . https://www.trafikverket.se/for-dig-i-branschen/miljo---for-dig-i-branschen/energi-och-klimat/klimatkrav/

Trivector. (2019). *Resvanor i Gävle kommun 2018.* Stockholm: Trivector.

Tyrens. (2016). *Underlagsrapport – Hållbara Produktval.*

Vermeulen, S. J., Campbell, B. M., & S.I. Ingram, J. (November 2012). Climate Change and Food Systems. *Annual Review of Environment and Resources*, ss. 195-222.

Willett, W., Rockström, J., Loken, B., Springmann, M., Lang, T., Vermeulen, S., & ... & Jonell, M. (2019). Food in the Anthropocene: the EAT–Lancet Commission on healthy diets from sustainable food systems. *The Lancet, 393(10170)*, 447-492.

Visma. (2014). *Hej klimatsmart samhälle! Ett whitepaper om Samordnad Varudistribution.* Hämtat från Visma: https://www.visma.se/globalassets/documents/se/visma-commerce/visma_proceedo_whitepaper_samordnad_varudistribution_ehandel.pdf

WSP. (2017). *Fossilfrihet för arbetsmaskiner.* Energimyndigheten. Hämtat från WSP (2017) Fohttps://www.energimyndigheten.se/globalassets/klimat--miljo/transporter/rapport-fossilfrihet-for-arbetsmaskiner-170210.pdf

WSP. (2019). *Hållbar plastanvändning. Möjligheter med upphandlingskrav.*

WWF. (2019). Matkalkylatorn.

BILAGA 1 – METODBESKRIVNING, DATA OCH ANTAGANDEN

Detta avsnitt beskriver metod, data och antaganden gällande de beräkningar som har gjorts, vilket innefattar åtgärderna nedan. Metod för 5.4.1 och 5.4.2 har sammanfattats i ett kapitel på grund av att en liknande ansats har använts. Även 5.4.4 och 5.4.5 har sammanfattats i ett metodkapitel.

- 5.2.1 Klimatkrav på arbetsmaskiner i upphandling av bygg- och anläggningsentreprenader
- 5.3.1 Samordnad varudistribution och krav på fossilfria sluttransporter
- 5.4.1 Höjd parkeringsavgift på kommunala parkeringsplatser
- 5.4.2 Samarbetsinitiativ med arbetsgivare och fastighetsägare angående höjd avgift för arbetsplatsparkering
- 5.4.4 Fortsatt förnyelse av den kommunala fordonsflottan
- 5.4.5 Skärpta regler i kommunkoncernens resepolicy

För övriga åtgärder har reduktionspotentialen beräknats genom scenarioanalys och inga egna beräkningar har gjorts. Dessa åtgärder är därmed inte inkluderade i metodkapitlet. Åtgärd 5.4.6 gällande införande av klimatväxling är ett komplement till åtgärd 5.4.5 och kan snabba på utsläppsreduktionen som sker tack vare den åtgärden snarare än att bidra med ytterligare reduktion.

BILAGA 1.1. HÖJD AVGIFT PÅ KOMMUNALA OCH PRIVATA PARKERINGSPLATSER

Detta avsnitt beskriver metod för beräkning av effekter av åtgärd 5.4.1 och 5.4.2. Liknande metod för effektberäkning har använts för de två åtgärderna och redovisas därför här i samma avsnitt.

Det finns relativt få rigorösa effektutvärderingar av parkeringsåtgärder, framförallt i Sverige, men de som finns pekar på att avgiftshöjning tycks vara mer effektivt än exempelvis utbudminskning och kortare tidsintervall för parkering.

Effekter av höjd parkeringsavgift på parkeringsplatsens beläggning varierar relativt kraftigt i litteraturen mellan länder och städer såväl som mellan resor med olika syften. På platser med relativt attraktiv kollektivtrafik och stora cykelmöjligheter ger höjda parkeringsavgifter i regel större effekt. Av detta skäl tenderar effekterna vara mindre i mindre städer än i större städer där avstånden ofta är kortare och kollektivtrafiken mer omfattande. Arbetspendling verkar generellt vara något mer känsligt för höjda parkeringsavgifter än nöjesresor.

Här antar vi en priselasticitet om -0,4 för arbetsplatsparkering och -0,2 för övriga typer av parkering (Hamilton & Thörn Braun, 2019).

En dubblering av parkeringsavgiften på de kommunala platserna över en 5-års period väntas minska trafikarbetet med 10 276 015 fordonskilometer per år när åtgärden är fullt implementerad. Med ett antagande om ett genomsnittligt koldioxidutsläpp per kilometer på 200 gram innebär detta en reduktion på 2 KtCO2e per år.

Detta utgår från data från reseundersökningen gjord 2018 som konstaterar att omkring 63 % av alla resor som görs i kommunen är kortare än 4 kilometer, varav 28 % är resor som görs med bil, vilket ger totalt 46 922 resor per dag (Trivector, 2019). Ungefär 90 % av kommunens invånare bor i centrala Gävle och Valbo, varför kan det antas att en stor andel av dessa korta resor sker till eller från centrala Gävle och därmed skulle påverkas av höjda avgifter på de kommunala parkeringsplatserna.

Detta inkluderar inte resor till eller från arbetet, då vi förenklat antar att privat arbetsplatsparkering används istället. Övriga resor är de vi antar påverkas av höjd parkeringsavgift. Detta är en förenklad beräkning och missar sannolikt vissa resor, men ger en uppfattning om storleksordningen på effekten. Dessa resor multipliceras med elasticitetsfaktorn (100 % avgiftshöjning * elasticitet om -0.2), vilket ger en effekt om 20% reducerat trafikarbete. Givet en genomsnittlig reslängd på 3 km för dessa resor resulterar detta i det minskade trafikarbetet och utsläppsreduktionen som ges ovan.

I ett scenario där avgiften för privata arbetsplatsparkeringar skulle följa en höjning av de kommunala avgifterna (vilket ofta sker eftersom det innebär utrymme för högre intäkter för parkeringsplatsägare) räknar vi med minskat trafikarbete om 8 541 447 fordonskilometer per år och en årlig utsläppsreduktion om 1,7 KtCO2e per år.

Även denna beräkning utgår från reseundersökningen från 2018 som uppskattar att 21 % av alla resor som görs är till arbetet, varav 44 % görs med bil, vilket ger knappt 31 000 bilresor till arbetet per dag (Trivector, 2019). Om vi antar att arbetsresor är fördelade över reslängd som alla resor i kommunen totalt, så att 63 % av alla arbetsresor är under 4 km långa, landar vi i en grupp på 19 501 arbetsresor med bil som är kortare än 4 km.

Elasticiteten för parkeringsavgiftsnivå för arbetsresor är högre än övriga resor i litteraturen. Vid antagande om en elasticitet om -0,4 och genomsnittligt utsläpp om 200 gram CO2e/km innebär en dubblering av avgiften en reduktion av antal fordonskilometer och utsläpp enligt stycket ovan. Även detta är en förenklad beräkning, men ger en uppskattad storleksordning på effekten.

BILAGA 1.2. KLIMATKRAV PÅ ARBETSMASKINER I UPPHANDLING AV BYGG- OCH ANLÄGGNINGSENTREPRENADER

Arbetsmaskiner i bygg- och anläggningsprojekt står för en stor andel av de totala utsläppen från arbetsmaskiner, i en rapport från 2012 uppskattades andelen i genomsnitt vara ungefär 40 % (Trafikverket, 2012b). Utsläppsdata finns inte tillgängliga på kommunnivå, men under antagande om likartad fördelning mellan de olika underkategorierna inom arbetsmaskiner i Gävle kommun som på nationell nivå kan utsläppen i Gävle kommun från anläggningsmaskiner estimeras till omkring 24 % av de totala utsläppen från arbetsmaskiner.

Beräkning av besparingspotentialen för föreslagna åtgärder för arbetsmaskiner (se 5.3) baseras på utsläppsdata för arbetsmaskiner i Gävle kommun år 2017 (Region Gävle, 2019) och presenteras i Tabell 16 nedan.

Tabell 16 Växthusgasutsläpp från arbetsmaskiner i Gävle kommun, 2017. (Källa: (Region Gävle, 2019))

	tCO2e	% fördelning
Totalt utsläpp från arbetsmaskiner i Gävle kommun	25 648	

Industri och bygg[5]	12 433	48 %
Industri	6 216	24 %
Bygg & anläggning	6 216	24 %
Skogsbruk och jordbruk	3 416	13 %
Skotrar och fyrhjulingar	2 039	8 %
Kommersiella och offentliga verksamheter	3 098	12 %
Hushåll	1 612	6 %
Övrigt (inklusive hamn och flygplats mm)	674	3 %
Fiskebåtar	2 377	9 %

Besparingsberäkningar utgår från årligt utsläpp för respektive kategori och procentuell minskning som antas nås genom åtgärdstillämpning.

BILAGA 1.3. SAMORDNAD VARUDISTRIBUTION OCH KRAV PÅ FOSSILFRIA SLUTTRANSPORTER

Beräkning av besparingspotentialen för föreslagna åtgärder för godstransporter (se avsnitt 5.2.1) baseras på utsläppsdata för tung och lätta lastbilar i Gävle kommun år 2017 (se Tabell 17 nedan).

Utsläppsdata för unga och lätta lastbilar innefattar fordon som lämnar kommunen, fordon som ankommer kommunen samt genompasserande fordon som varken startar eller slutar i kommunen. Den andel av den totala godstrafiken som skulle kunna ansluta till en samordningscentral är andelen som ankommer kommunen (Trafikanalys, 2019c).

Data saknas emellertid över hur stor andel av utsläppen från tunga och lätta lastbilar som kommer från transporter med slutmål inom Gävle kommun. Ett antagande är gjort om att andelen av godstransporterna som görs inom Gävle kommun är densamma som inom Region Gävleborg (75 %) och att utsläppen från lastbilar är jämt fördelat mellan genompasserande transporter och transporter som ankommer eller lämnar Gävle kommun. 25 % av transporterna och därmed utsläppen antas därmed inte kunna påverkas av denna åtgärd eftersom detta gäller genompasserande fordon. Vidare kan konstateras från statistik på godstrafik inom länet att ungefär lika stora volymer gods lämnar länet som ankommer länet ett genomsnittligt år, varför vi grovt antar att ungefär hälften av utsläppen som återstår kommer från ankommande fordon.

Detta ger en uppskattad reduktionspotential om 37,5 % av de totala utsläppen från tunga och lätta lastbilar genom denna åtgärd (75 % * 50 %). Dessa är de utsläpp som teoretiskt kan påverkas av åtgärden.

Det är tydligt att potentialen införande av en distributionscentral tillsammans med krav på fossilfria sluttransporter är stor, även om den exakta potentialen är osäker. I exempel från andra kommuner har upp mot 80 % av de

[5] Fördelningen mellan Industri och Bygg respektive Anläggning antas vara 50/50 i linje med nationella statistiken för arbetsmaskiners klimat- och luftutsläpp (Naturvårdsverket, 2019).

kommunala godstransporterna kunnat skäras bort tack vare införandet av en distributionscentral, men det är inte tydligt vilken potential som finns i att ansluta privata godstransporter.

Vi förväntar oss emellertid att viljan att ansluta sig till en distributionscentral för privata aktörer kommer öka över tid tack vare ökad tryck på utsläppsreduktioner, och har antagit stegvis ökande anslutningsgrad över tid fram till dess att 100 % av kommunala och privata transporter är anslutna år 2035. Detta förutsätter att lämpliga ekonomiska incitament ges för privata aktörer att ansluta sig, särskilt i tidig fas då transportvolymerna är mindre.

Detta innebär att den totala reduktionspotentialen från denna åtgärd bedöms vara ca 21,3 KtCO2e år 2035.

Tabell 17 Växthusgasutsläpp från lastbilar (tunga och lätta) i Gävle kommun, 2017. (Källa: Länsrapport 2019)

	tCO2e/år, 2017
Lätta lastbilar	16 921
Tunga lastbilar	39 896

BILAGA 1.4. SKÄRPTA REGLER I KOMMUNKONCERNENS RESEPOLICY SAMT FORTSATT FÖRNYELSE AV DEN KOMMUNALA FORDONSFLOTTAN

Beräkningar av effekt för åtgärderna kring uppdatering av kommunkoncernens resepolicy samt fortsatt utbyte av kommunkoncernens fordonsflotta (avsnitt 5.4.4 och 5.4.5) baseras på statistik om antalet och transportslag för tjänsteresor (CERO, 2015).

När det gäller fortsatt utbyte av kommunkoncernens fordonsflotta är potentialen relativt enkel att beräkna. Som nämns i avsnitt 5.4.4 var utsläppen från tjänstebilar i kommunkoncernen 1,2 KtCO2e år 2018, vilket försvinner helt om/när målet om 100% fossilfri fordonsflotta nås.

Uppskattade effekter från olika delåtgärder relaterade till resepolicyn och byte av kommunkoncernens fordonsflotta sammanställs i Tabell 19. Tre uppdateringar till resepolicyn har föreslagits

- Förbud mot tjänsteresor med privata fossildrivna bilar
- Ersättning av 10% av tjänsteresor med bil (koncernens eller privat) med distansmöten
- Ersättning av alla flygresor (inrikes och utrikes) med distansmöten, tåg eller fossilfria bilresor alternativt klimatkompensation

Endast förbud mot tjänsteresor med privata fossildrivna tjänstebilar har inkluderats i den totala reduktionspotentialen för att undvika dubbelräkning. Omkring 1 347 440 kilometer färdas årligen i tjänst av anställda inom Gävle kommun med privata bilar. Bensin står för cirka 170 tCO2e utsläpp per år och dieselbilar för cirka 71 tCO2e per år (CERO, 2015). Skarpare regler och efterlevnad av resepolicyn möjliggör en besparing på 241 tCO2e årligen.

Data och antaganden som har använts sammanställs i Tabell 18.

Tabell 18 Data och antaganden, tjänsteresor

Parameter	Antal/mängd	Källa	Kommentar
Fördelning av tjänsteresor i km på färdmedel	Privat bil 1 347 440 km/år	Baseras på data i (CERO, 2015)	Omräknad med hänsyn till antal anställda
	Kommunkoncernsägd bil 7 141 429 km/år		
	Inrikes flyg 269 488 km/år		
	Utrikes flyg 2 290 647 km/år		
	Tåg 24 253 891 km		
Bränslefördelning i privata bilar	Bensin 63% Diesel 30%	(Trafikanalys, 2019c)	
Bränslefördelning i kommunkoncernens fordonsflotta (år 2017)	Diesel 54%	(Region Gävleborg, 2019)	
	Gas stora 8%		
	Gas små 9%		
	Bensin 5%		
	Fossilfri och hybrid 24%		
Växthusgasutsläpp från gasbil, liten	0,127 kg CO2e/km	(Ecoinvent, 2013)	
Växthusgasutsläpp från gasbil, stor	0,186 kg CO2e/km	(Ecoinvent, 2013)	
Växthusgasutsläpp från dieselbil	0,176 kg CO2e/km	(Ecoinvent, 2013)	
Växthusgasutsläpp från bensinbil	0,200 kg CO2e/km	(Ecoinvent, 2013)	
Växthusgasutsläpp från flyg	0,104 kg CO2e/personkm	(Ecoinvent, 2013)	

Tabell 19 Effektuppskattning, åtgärder inom resepolicy

Åtgärd	Effekt
Förbud mot tjänsteresor med privata fossildrivna bilar	241 tCO2e/år
Minska antal tjänsteresor med bil med 10% genom att ersätta de med telefon eller skypemöten	118 tCO2e/år
Inrikes flyg - byta till distansmöte, tåg eller fossilfri bilresa. Om det inte går att välja annat transportslag ska resan klimatkompenseras genom intern klimatväxling	28 tCO2e/år
Utrikes flyg - byta till distansmöte, tåg eller fossilfri bilresa. Om det inte går att välja annat transportslag ska resan klimatkompenseras genom intern klimatväxling	238 tCO2e/år

BILAGA 1.5. KLIMATSMART KOST

WWF (WWF, 2019) har tagit fram en klimatbudget för en kost inom den planetära klimatgränsen, i linje med utsläppsnivåer för att nå målet om 1,5 graders global uppvärmning. Klimatbudgeten är 11 kgCO2e per vecka för en

Page 582 of 608

person. För en lunch eller middag blir det i genomsnitt 0,5 kgCO2e per måltid. Idag ger en svensk lunch eller middag i genomsnitt en klimatpåverkan på cirka 2 kgCO2e.

Genomsnittligt utsläpp från en vegansk kost per dag har uppskattats till 2,89 kgCO2e, vilket kan jämföras med motsvarande estimat för en representativ vegetarisk kost och köttbaserad kost på 3,81 kgCO2e respektive 7,19 kgCO2e (Scarborough, 2014).

Beräkningen av potentiell minskning av utsläpp från kommunala skolor har utgått ifrån en veckomatsedel bestående av en vegetarisk lunch, en lunch med fläskkött, en lunch med fisk eller kyckling och två luncher med nötkött (för att spegla utsläppen från den kost som idag serveras inom Gävle kommun i genomsnitt) och jämförts med en matsedel bestående av två vegetariska luncher, en vegansk lunch och två luncher med fisk eller kyckling. Klimatbelastningen för respektive matsedel har beräknats utifrån data från WWF:s Matkalkylator, se tabell 23 nedan (WWF, 2019). Sedan har utsläppen per vecka multiplicerats med antal elever som äter lunch inom de kommunala skolorna varje vecka samt antal veckor kommunala skolor serverar lunch per år. Siffran för antal veckor kommunala skolor serverar lunch per år har uppskattats till 38 efter avdrag för lov och helgdagar.

Tabell 20 Växthusgasutsläpp från olika måltider (Källa: WWF, 2019)

Typ av måltid	Utsläpp
Vegansk	0,3 kgCO2e
Vegetarisk	0,4 kgCO2e
Fisk (torsk och lax) eller kyckling	0,6 kgCO2e
Fläskkött	1,3 kgCO2e
Nötkött	3,7 kgCO2e

År 2018 var 17 700 elever registrerade i de kommunala för-, grund- och gymnasieskolorna i Gävle.

De totala utsläppen från den kost som serveras idag är cirka 6 524 tCO2e per år. De totala utsläppen från en kost enligt EAT-Lancet och matsedeln i detta räkneexempel är 1 547 tCO2e per år. Detta betyder att Gävle kommun skulle kunna minska sina utsläpp från de kommunala skolorna med 4 977 tCO2e per år.

BILAGA 1.6. KLIMATKRAV PÅ MATERIAL VID UPPHANDLING

Förslag på krav för nybyggnation är att ställa krav på NollCO2 certifiering (se avsnitt 6.2), vilken innebär att ha byggnader med nettonollutsläpp ur ett livscykelperspektiv. Potentialen för besparing är i så fall beräknad med antaganden att alla nyproducerade byggnader kommer att ha nettonoll växthusgasutsläpp från både byggnation och under drift. För kvantifiering av besparing jämfört med byggande utan krav på NollCO2 certifiering, har klimatpåverkan från byggande utan krav beräknats.

Potentiell besparing från upphandlingskrav vid nybyggnation är beräknat från information om planer för utbyggnad av Gävle kommun, energiprestanda för

nybyggnation, klimatpåverkan från energieffektivt flerbostadshus med betongstomme samt klimatpåverkan från svensk energimix. Klimatpåverkan från energianvändning under drift är beräknad som klimatpåverkan från el eftersom fördelning mellan el och värme saknas i data för energiprestanda.

Underlagsdata som har använts för beräkningar presenteras i tabellen nedan.

Tabell 21 Data och antaganden, upphandlingskrav för byggnation

	Mängd/antal	Källa/kommentar
Antal planerade bostäder 2021-2030	800 st/år	Planer för utbyggnad av Gävle kommun
Antal planerade bostäder 2031-2035	150 st/år	Snitt från 100-200 planerade av Gavlegårdarna
Snittarea per lägenhet	67,5 kvm	65-70 kvm, Gavlegårdarna
Energiprestanda i nyproduktion	72,5 kWh	60-85 kWh/kvm, Gavlegårdarna
Typ av hus	SABOs kombohus, betongstomme	Vanligt för nybyggnation hos Gavelgårdarna i dagsläget
Klimatpåverkan från flerbostadshus med betongstomme, A1-A5	351 kgCO2e/kvm	(Liljenström, o.a., 2015)
Klimatpåverkan från el	0,04 kgCO2e/kWh	(Ecoinvent, 2013), svensk elmix

Beräkningar av besparing har genomförts för byggnation och drift separat med antaganden att första 800 bostäderna med krav på NollCO2 certifiering kan byggas år 2021 och vara i drift år 2022. Driften räknas fram till 2035 alltså inklusive byggnader byggda år 2034, men inte senare. Delresultat från beräkningarna presenteras i tabellen nedan:

Tabell 22 Växthusgasbesparing till följd av krav på NollCO2 certifiering, delresultat

Årlig besparing från byggnation (A1-A5), 2021-2030	18 954	tCO2e/år
Årlig besparing från byggnation (A1-A5), 2031-2035	3 554	tCO2e/år
Total besparing från drift (energianvändning) 2022-2031	9 302	tCO2e
Total besparing från drift (energianvändning) 2032-2035	2 008	tCO2e

BILAGA 2 – INTERVJUADE AKTÖRER

Mats Åström, Gavlegårdarna

Maria Stikå, Gavle Fastigheter

Gästrike Räddningstjänst, Lars-Peter Svensson

Sara Larsson, Gästrike Vatten

Anna-Carin Söderhielm och Simon Åkerman, Gästrike Återvinnare

Henrik Rosengren och Linda Astner, Gävle Hamn AB

Mattias Gustafsson, Gävle Energi AB

Inger Lindbäck, Gävle Energi AB

Sofia Lord, Utbildning Gävle

Martin Svaleryd, Styrning och Stöd

Viveka Sohlen, Styrning och Stöd

Harald Knutsen, Styrning och Stöd

Katarina Johansson, Styrning och Stöd

Anders Olsson, Styrning och Stöd

Tre handläggare Mirja, Lena och Ann-Sofi från Ulrica Olssons grupp som jobbar bland annat med översiktsplaner, Livsmiljö Gävle

Marie Grew, Livsmiljö Gävle

Ingerd Krantz, Livsmiljö Gävle

Jakob Rönnberg, Livsmiljö Gävle

Magnus Höijer, Välfärd Gävle

Therese Metz, politiker i Gävle kommun

BILAGA 3 – SAMMANSTÄLLD REDUKTIONSPOTENTIAL

I tabell 23 är reduktionspotentialen från de externa trender som antagits i referensscenariot samt de åtgärder som har kunnat beräknats sammanställt. Totalt uppskattas 12 % av utsläppen kunna minska fram till år 2035 med hjälp av åtgärderna som har kunnat beräknas. Tillsammans med de utsläppsminskningar som antas ske som ett resultat av externa trender minskar utsläppen med 42 % från 2017 års värden fram till 2035. De totala utsläppen år 2017 var 300 KtCO2e.

Tabell 23. Sammanställning av reduktionspotential i referensscenario samt de åtgärder som har kunnat beräknas

Åtgärd	Uppskattad reduktionspotential till 2035 (KtCO2e)	Motsvarande procentuell minskning av de totala utsläppen jämfört med år 2017
Referensscenario – externa trender	91	30 %
Samordnad varudistribution och krav på fossilfria sluttransporter	21,3	7 %
Klimatkrav på arbetsmaskiner i	6,2	2 %

upphandling av bygg- och anläggningsentreprenader		
Höjd parkeringsavgift på kommunala parkeringsplatser	2,1	0,7 %
Samarbetsinitiativ med arbetsgivare och fastighetsägare angående höjd avgift för arbetsplatsparkering	4,1	1,4 %
Fortsatt förnyelse av den kommunala fordonsflottan	1,9	0,6 %
Skärpta regler i kommunens resepolicy	0,24	0,1 %
Totalt – referensscenario samt beräknade åtgärder	**126,6**	**42 %**

Reduktionspotentialen för övriga åtgärder som föreslagits i denna färdplan har inte gått att estimera, och istället har scenarioanalys tillämpats. Åtgärderna var reduktionspotential som inte gått att estimera är:

- 5.4.3 Sänkta parkeringstal vid nybyggnationer
- 5.4.7 Åtgärdsprogram för ökad attraktivitet för kollektivtrafik
- 5.4.8 Förändrade attityder kring resande
- 5.4.9 Förbättrad infrastruktur och förutsättningar för cyklister
- 5.4.10 Hållbar stadsplanering

Dessa åtgärder syftar alla till att minska utsläppen från personbilar genom att minska behovet av personbilsresor eller att ersätta personbilsresor med andra färdmedel. För att få djupare insikt i vad färre personbilsresor kan innebära för de totala utsläppen har utsläppen från personbilar i Gävle kommun jämförts med andra kommuner. Dessa kommuner är av olika storlek vilket påverkar hur stora utsläppen är. För att möjliggöra jämförelse har personbilsutsläpp per person i respektive kommun använts.

I Gävle kommun är utsläppen från personbilar per invånare och år ungefär 1,15 tCO2e / invånare / år (Länsstyrelserna, 2019). Motsvarande siffra i Uppsala kommun, Malmö kommun och Stockholms kommun är 0,73, 0,56 respektive 0,18 tCO2e / invånare / år. Utsläpp från personbilar är betydligt lägre i alla tre kommuner än i Gävle, vilket är det sammantagna resultatet av att bilresorna som görs är kortare än i Gävle, och att andra färdmedel än bil används i högre utsträckning.

I tabell 24 visas hur de totala utsläppen i Gävle kommun skulle minska om utsläppen från personbilar skulle minska till att bli i linje med utsläppen i Uppsala, Malmö respektive Stockholms kommun, justerat för invånarantal.

I ett scenario där personbilsutsläpp per person minskar kontinuerligt till att bli i linje med personbilsutsläppen i Uppsala kommun år 2035 minskar de totala utsläppen i Gävle kommun med ytterligare 26 KtCO2e. I scenariot där personbilsutsläppen minskar till att vara i nivå med Malmö och Stockholm år 2035 minskar de totala utsläppen med ytterligare 44,9 KtCO2e respektive 87,9 KtCO2e.

Om dessa ytterligare utsläppsminskningar läggs till utsläppsminskningarna som ges av de externa trenderna i referensscenariot och de övriga åtgärderna återstår 29 %, 43 % eller 49 % av de totala utsläppen år 2035 jämfört med utsläppen 2017 i de olika scenarierna.

Tabell 24. Resultat från scenarioanalys.

Scenario	Uppskattad reduktionspotential från minskade personbilsutsläpp till 2035 (KtCO2e)	Kvarvarande utsläpp – inklusive referensscenario och övriga åtgärder (%)
Scenario Uppsala	25,5	49 %
Scenario Malmö	42,9	43 %
Scenario Stockholm	87,9	29 %

VI ÄR WSP

WSP är ett av världens ledande analys- och teknikkonsultföretag. Vi verkar på våra lokala marknader med stöd av global expertis. Som tekniska experter och strategiska rådgivare har vi tillgång till ingenjörer, tekniker, naturvetare, planerare, utredare och miljöspecialister liksom professionella projektörer, konstruktörer och projektledare. Vi erbjuder hållbara lösningar inom Hus & Industri, Transport & Infrastruktur och Miljö & Energi. Med drygt 39 000 medarbetare på 500 kontor i 40 länder medverkar vi till en hållbar samhällsutveckling. I Sverige har vi omkring 4 000 medarbetare. wsp.com

WSP Sverige AB

121 88 121 Stockholm-Globen
Besök: Arenavägen 7

T: +46 10 7225000
Org nr: 556057-4880
Styrelsens säte: Stockholm
wsp.com

Datum 2020-02-14

Diarienummer: 20KS85

Dnr 20KS85-3

Kommunstyrelsen

Tjänsteskrivelse - Klimatfärdplan

Förslag till beslut

Samhällsbyggnadsutskottet beslutar att

- Ta emot utredningsrapport ”Åtgärder för klimatneutralt Gävle 2035”
- Ge förvaltningen i uppdrag att återkomma senast juni 2020 med förslag till klimatfärdplan för Gävle kommun.

Ärendet i korthet

Kommunplanen 2019 förstärkte det miljöstrategiska programmet med en miljon kronor. Medlen skulle fördelas på arbete med biologisk mångfald och en klimatfärdplan. Under hösten 2019 påbörjades arbetet med att ta fram rapporten åtgärder för klimatneutralt Gävle 2035. Arbetet upphandlades och gick till konsultföretaget WSP.

Syftet med rapporten är att inventera utreda och föreslå vilka lokala åtgärder som kan användas för att Gävle ska bli klimatneutralt 2035. Rapporten ger förslag på vilka åtgärder kommunen förfogar över, när i tid de bör genomföras, vilken effekt de ger och vad åtgärderna beräknas kosta.

Rapporten resonerar också kring möjligheten att ta bort alla utsläpp av växthusgaser eller att klimatkompensera för vissa delar. Beslutet är i enlighet med kommunstyrelsens delegationsordning 11:2.

Beslutsunderlag

Utredningsrapport ”Åtgärder för klimatneutralt Gävle 2035”

Beslutet ska skickas till

Alla sektorer och bolag

Lars Wedlin
Planeringschef

Mats Sandfors
Energi- och klimatrådgivare

Gävle KOMMUN

Tjänsteskrivelse

Handläggare
Magnus Höijer

Hearing krisberedskap Omvårdnadsnämnden

Hearing Omvårdnadsnämnden

När det gäller Omvårdnadsnämnden har de förtroendevalda revisorerna beslutat att genomföra en hearing gällande krisberedskap.
Syftet är att få underlag för att bedöma hur samverkan mellan Omvårdnadsnämnden och Kommunstyrelsen fungerar i beredskapsplaneringen och om kraven på nämnden i detta avseende är tydliga.

Hearingen genomfördes den 20 februari.
Följande närvarade från Omvårdnadsnämnden och Sektor Välfärd:
Elisabeth Carlson Cederholm (C), ordförande
Magnus Höijer, sektorchef
Morgan Österström, säkerhetssamordnare

Följande är skriftliga svar formulerade inför och efter genomförd hearing.

Revisorernas frågor till Omvårdnadsnämnden

Hur anser ni att Kommunfullmäktige har specificerat sina krav på er? Samverkan och prioritering i en krissituation t ex.

- Dokument finns (”Plan för hantering av extraordinära händelser” samt en utbildningsplan.

- Respektive sektor ska genomföra två övningar under varje mandatperiod. En av övningarna ska vara verksamhetsinriktad (enligt utbildningsplanen).

- Utifrån ovanstående har Kommunfullmäktige specificerat kraven tillräckligt.

- I en krissituation som enbart omfattar omvårdnadsnämnden hänger kraven ihop med hur verksamheten fungerar. Om krissituation omfattar hela den kommunala organisation kan en viss konflikt uppstå, då Välfärd

Gävles krisorganisation är beroende av att nyckelfunktioner är tillgängliga, samtidigt som dessa enligt den nuvarande ordningen kommer ingå i kommunens krisorganisation. Dock får det i grunden ses som viktigt för omvårdnadsnämndens verksamheter att kunskapen om dessa finns i kommunens samlade krisledning.

Vad är Omvårdnadsnämndens ansvar i en krissituation?

– Omvårdnadsnämnden behöver primärt säkerställa att de kunder som har boendebeslut har ett fortsatt fungerande boende med bemanning. I en kris kan boendena påverkas, vilket t ex kan medföra vissa omflyttningar, sammanflyttningar, provisoriska lösningar vad gäller vatten, energiförsörjning eller livsmedel, allt för att säkerställa att kunderna har en situation där de inte kommer till skada, och där de kan vara trygga.

– Vad gäller kunder som har beslut om stödinsatser i hemmet behöver omvårdnadsnämnden vid en kris ha beredskap för att omprioritera insatser och personal för att de viktigaste insatserna ska kunna ges. Personalen kan t ex behöver prioritera att kunder får måltider och prioritera ned städning.

Vad är den enskildes brukarens/kundens ansvar?

– Har kunden beslut om särskilt boende så ansvarar nämnden för kunden i en krissituation. Har kunden beslut om insatser i hemmet har nämnden ett ansvar för att genomföra insatserna, men kunden behöver också ha en sk hemberedskap (som alla medborgare i Sverige som bor i egen bostad). I praktiken behöver dock omvårdnadsnämnden och sektorn säkerställa att kunden i praktiken har förutsättningar att klara sig utan vissa insatser, och det går inte i förväg att säga vilka generella insatser som skulle upphöra. Det beror på krisens omfattning och kundens behov.

Hur ges information till brukarna/kunderna? Ges information även generellt till medborgarna?

– Information genom chefsled, eller organisationen. På plats genom personal. Är det en mer omfattande kris (jfr snöovädret) måste det hanteras inom den större krishantering (kanaler).

Hanterar nämnden eller Kommunstyrelsen information till media i en krissituation?

– Det beror på krisens art och omfattning. Redan idag sker en löpande samordning mellan nämndens kommunikation och kommunstyrelsens (dvs mellan sektorerna) som löper mycket smidigt och effektivt.

En aktuell beredskapsplan för denna mandatperiod har tagits fram i kommunen. Har Omvårdnadsnämnden medverkat i framtagandet av denna?

– Beredskapssamordnare från Styrning och stöd samt expertgrupp från Välfärd genomförde en RSA för att identifiera risker och sårbarheter som kan tänkas uppstå.

Samverkar Omvårdnadsnämnden med Gävle Energi AB ut för att kunna hantera elavbrott eller ej fungerande fjärrvärme? Finns annan beredskap?

– Kontinuerlig samverkan sker, ungefär en gång i kvartalet mellan Välfärd Gävle och Gävle energi. Gävle energi hanterar omvårdnadsnämndens elaggregat som testas cykliskt i ett schema över tre års tid.

Samverkar Omvårdnadsnämnden med Gävle Vatten AB ut för att kunna hantera bristande leverans av vatten? Finns annan beredskap?

– Kontinuerlig samverkan sker, ungefär en gång i kvartalet mellan Välfärd Gävle och Gästrike Vattens säkerhetssamordnare. För akuta händelser finns kontakter etablerade. Vid akuta vattenavbrott får Välfärd Gävles Säkerhetssamordnare automatiskt en notis via sms om vart, när och uppskattad tid för avbrottet.

Finns en plan/beredskap för att kunna tillhandahålla mat för boende i särskilda boenden och gruppboenden i en krissituation?

– Det finns för närvarande ingen plan för hur det ska hanteras vid en kris som enbart berör omvårdnadsnämndens verksamheter. I en sådan situation räknar nämnden med att vi kan lösa det i dialog med andra kommunala verksamheter och privata leverantörer. Det finns inga reservförråd av livsmedel på våra boenden.

Finns en plan/beredskap för att kunna tillhandahålla läkemedel till boende i särskilda boenden och gruppboenden i en krissituation?

– Det finns inget reservförråd av läkemedel på våra boenden som är avsedda för en kris, och verksamheterna får inte ha läkemedelsförråd för kunderna mer än deras enskilda behov.

– Däremot kan nämnden behöva inventera vad som kan behövas extra.

Magnus Höijer
Sektorchef
Välfärd Gävle

Elisabeth Carlson Cederholm (C)
Ordförande
Omvårdnadsnämnden

§ 10: Omfördelning av kommunbidrag

Delges:

Samtliga nämnder utom Valnämnd, Överförmyndarnämnd och Jävsnämnd

Dnr 20KS5

Beslut

Kommunfullmäktige beslutar i enlighet med kommunstyrelsens förslag

att kommunbidragen 2020 utökas med totalt 5 553 tkr, fördelat enligt nedan:

att i enlighet med beslutad löneöversyn utöka kommunbidragen med 2 053 tkr, fördelade till Samhällsbyggnadsnämnden 184 tkr, Utbildningsnämnden 807 tkr, Arbetsmarknad och funktionsrättnämnd 114 tkr, Socialnämnd 397 tkr och Omvårdnadsnämnd 551 tkr. Finansiering sker från anslaget för centrala löner avsatta under finansförvaltningen.

att 1 800 tkr omfördelas från Utbildningsnämnden till Kultur och fritidsnämnd avseende bemanning integrerade skolbibliotek.

att 475 tkr omfördelas från Samhällsbyggnadsnämnden till Kommunstyrelsen för finansiering av Gävle Citysamverkan.

att utöka kommunbidragen för ej kompenserade politiska uppdrag enligt Kommunplanen 2020–2023 med 2 000 tkr, fördelade med 1 000 tkr till Kultur och fritidsnämnden för utökad basfinansiering Fritidsgårdar, 1 000 tkr till Samhällsbyggnadsnämnd för utökat arbete med Ekosystem mm. Finansiering föreslås ske med centralt avsatta medel för politiska prioriteringar.

att från anslag för ej fördelade kostnadsreduceringar utöka Kommunstyrelsens kommunbidrag med 2 000 tkr för att förstärka arbetet med Digital förnyelse samt minska Kommunstyrelsens kommunbidrag med 500 tkr avseende avslutat samarbete med Falck personalstöd.

Ärendebeskrivning

Sektor styrning och stöd, ekonomiavdelningen har stämt av nämnder och styrelses upprättade internbudgetar för år 2020 mot förutsättningarna i den av Kommunfullmäktige fastställda Kommunplanen för år 2020.

Ärendet innehåller en beskrivning kring förändrade kommunbidrag samt förslag på finansiering.

Inlägg i ärendet

Helene Åkerlind (L).

Yrkanden

Helene Åkerlind (L) yrkar bifall till kommunstyrelsens förslag.

Beslutsunderlag

- §25 KS Omfördelning av kommunbidrag, dnr 20KS5-4
- Tjänsteskrivelse - Omfördelningar av kommunbidrag år 2020, dnr 20KS5-3
- Internbudget år 2020 för nämnder och styrelser, dnr 20KS5-1
- Bilaga 1 - Förändrade kommunbidrag 2020, dnr 20KS5-2

Datum 2020-01-28

Diarienummer: 20KS5

Dnr 20KS5-3

Kommunstyrelsen

Tjänsteskrivelse - Omfördelningar av kommunbidrag för år 2020

Förslag till beslut

Kommunstyrelsen föreslår Kommunfullmäktige besluta

att kommunbidragen 2020 utökas med **totalt 5 553 tkr,**

fördelat enligt nedan:

att i enlighet med beslutad löneöversyn utöka kommunbidragen med 2 053 tkr, fördelade till Samhällsbyggnadsnämnden 184 tkr, Utbildningsnämnden 807 tkr, Arbetsmarknad och funktionsrättnämnd 114 tkr, Socialnämnd 397 tkr och Omvårdnadsnämnd 551 tkr. Finansiering sker från anslaget för centrala löner avsatta under finansförvaltningen.

att 1 800 tkr omfördelas från Utbildningsnämnden till Kultur och fritidsnämnd avseende bemanning integrerade skolbibliotek.

att 475 tkr omfördelas från Samhällsbyggnadsnämnden till Kommunstyrelsen för finansiering av Gävle Citysamverkan.

att utöka kommunbidragen för ej kompenserade politiska uppdrag enligt Kommunplanen 2020–2023 med 2 000 tkr, fördelade med 1 000 tkr till Kultur och fritidsnämnden för utökad basfinansiering Fritidsgårdar, 1 000 tkr till Samhällsbyggnadsnämnd för utökat arbete med Ekosystem mm. Finansiering föreslås ske med centralt avsatta medel för politiska prioriteringar.

att från anslag för ej fördelade politiska prioriteringar (kostnadsreduceringar) utöka Kommunstyrelsens kommunbidrag med 2 000 tkr för att förstärka arbetet med Digital förnyelse samt minska Kommunstyrelsens kommunbidrag med 500 tkr avseende avslutat samarbete med Falck personalstöd.

Ärendet i korthet

Sektor styrning och stöd, ekonomiavdelningen har stämt av nämnder och styrelses upprättade internbudgetar för år 2020 mot förutsättningarna i den av Kommunfullmäktige fastställda Kommunplanen för år 2020.

Ärendet innehåller en beskrivning kring förändrade kommunbidrag samt förslag på finansiering.

Kommunstyrelsen

Beslutsunderlag
Internbudget år 2020 för nämnder och styrelse

Bilaga 1 Sammanställning förändrade kommunbidrag år 2020.

Beslutet ska skickas till
Samtliga nämnder utom Valnämnd, Överförmyndarnämnd och Jävsnämnd

Martin Svaleryd
Ekonomidirektör

Dnr 20ks5
2020-01-20

Birgitta Gustafsson
Telefon 026-17 80 54
birgitta.gustafsson@gavle.se

Internbudget år 2020 för nämnder och styrelser

Allmänt

I Kommunplan med årsbudget 2020 och utblick 2021-2023, har Kommunfullmäktige fastställt nämnder och styrelsers kommunbidrag för budgetår 2020 samt även nämndernas investeringar.

Nämnder och styrelser har därefter i uppgift att inarbeta fullmäktigebeslutet i de egna internbudgetarna för år 2020. Utöver en avstämning av detta beslutsläge innehåller sammanställningen ett antal åtgärder och beslut som inträffat efter att Kommunplanen fastställts. Förslag på förändringar i de tilldelade kommunbidragen redovisas i materialet.

De föreslagna förändringarna i kommunbidragsnivåerna finansieras i vissa fall via omdisponeringar mellan nämnderna till följd av organisatoriska förändringar och liknande. I övrigt sker finansiering genom att centralt avsatta budgetmedel disponeras för sitt ändamål. Detta innebär att förslagen inte förändrar det totalt budgeterade årsresultatet i den av Kommunfullmäktige fastställda årsbudgeten.

I budgeten för år 2020 finns 3 100 tkr avsatta för Centrala lönemedel. Beslutad löneöversyn (19ks§447) innebär att, på årsbasis, omfördelas 2 576 tkr från centralt avsatta lönemedel hos finansförvaltningen. För år 2020 kompenseras nämnderna för perioden april- december, vilket innebär att 2 053 tkr kommer att fördelas till Samhällsbyggnadsnämnden, Utbildningsnämnden, Arbetsmarknad och funktionsrättsnämnd, Socialnämnden samt Omvårdnadsnämnden.

I materialet har inte beslut om ombudgeteringar/omdisponeringar av investeringsanslag 2019 inarbetats. Dessa förslag går upp för beslut i särskild ordning.

Sammanställning av nämndernas internbudgetar 2020

Revisorskollegie

Av Kommunfullmäktige fastställd årsbudget för 2020.

	Tkr
Kommunbidrag	4 912
Årets resultat	0
Investering	-62

Kommentar:
Revisorskollegiets internbudget är upprättad inom den av Kommunfullmäktige fastställda årsbudgeten.

Kommunstyrelse

Av Kommunfullmäktige fastställd årsbudget för 2020.

	Tkr
Kommunbidrag	354 147
Årets resultat	146 022
Investering	-71 800
Fastighetsförsäljningar	20 000
Nettoexploatering	5 579
Anläggningstillgångar från exploatering	-135 240

Kommentar:
Kommunstyrelsens internbudget är upprättad inom den av Kommunfullmäktige fastställda årsbudgeten.

I Kommunplanen ges Kommunstyrelsen i uppdrag att förstärka kommunens arbete med digital förnyelse samt att lägga särskilt fokus på processer som har gynnsam ekonomisk totaleffekt. För ändamålet utökas kommunbidrag med ***2 000 tkr****.*

Kommunstyrelsen har tillsammans med Samhällsbyggnadsnämnden finansierat Gävle Citysamverkan. Finansieringen föreslås nu ske endast från Kommunstyrelsen, varför en omföring av kommunbidraget

*sker med **475 tkr** till Kommunstyrelsen från Samhällsbyggnadsnämnden.*
*Samarbetet med Falck, personalstöd har avslutats varför Kommunstyrelsens kommunbidrag sänks med **0,5 tkr**.*

Förslag:
Kommunstyrelsens kommunbidrag **utökas med netto 1 975** tkr för år 2020. Kommunbidraget uppgår därefter till **356 122 tkr**

Gemensam nämnd för verksamhetsstöd

Av Kommunfullmäktige fastställd årsbudget för 2020.

	Tkr
Kommunbidrag	100
Årets resultat	0
Investering	0

Kommentar:
Gemensam nämnd för verksamhetsstöds internbudget är upprättad inom den av Kommunfullmäktige fastställda årsbudgeten.

Valnämnd

Av Kommunfullmäktige fastställd årsbudget för 2020.

	Tkr
Kommunbidrag	317
Årets resultat	0
Investering	0

Kommentar:
Valnämndens internbudget är upprättad inom den av Kommunfullmäktige fastställda årsbudgeten.

Överförmyndarnämnd

Av Kommunfullmäktige fastställd årsbudget för 2020.

	Tkr
Kommunbidrag	10 679
Årets resultat	0
Investering	0

Kommentar:
Överförmyndarnämndens internbudget är upprättad inom den av Kommunfullmäktige fastställda årsbudgeten.

Samhällsbyggnadsnämnd

Av Kommunfullmäktige fastställd årsbudget för 2020.

	Tkr
Kommunbidrag	302 235
Årets resultat	0
Investering	-155 020

Kommentar:
Samhällsbyggnadsnämndens internbudget är upprättad inom den av Kommunfullmäktige fastställda årsbudgeten.

Under år 2020 finns centralt budgeterade lönemedel under finansförvaltningen med totalt 3,1 mnkr inklusive arbetsgivaravgifter. Anslaget ger möjlighet för kommunen att som arbetsgivare föra en aktiv lönepolitik och göra riktade lönesatsningar för att t.ex. utjämna könsskillnader, rätta till konstaterade skillnader vid arbetsvärdering etc. Kommunledningskontorets HR-avdelning har tagit fram ett underlag för fördelning av budgetmedel från det centrala anslaget år 2020 om totalt 2,1 mnkr. *Rapport inför löneöversyn 2020* beslutades i Kommunstyrelsen 20191112.

*I enlighet av beslutad Rapport löneöversyn utökas nämndens kommunbidrag med **184 tkr** genom tillskott från centralt avsatta lönemedel.*

*I Kommunplanen ges Samhällsbyggnad i uppdrag att utöka arbetet med robusta Ekosystem och stärkt biologisk mångfald i såväl detaljplaner som kommunens geografiska område. För detta utökas kommunbidrag med **1 000 tkr**.*

*Enligt tidigare avtal har Kommunstyrelsen tillsammans med Samhällsbyggnadsnämnden finansierat Gävle Citysamverkan. Finansieringen föreslås nu ske endast från Kommunstyrelsen, varför kommunbidraget **sänks med 475 tkr** för Samhällbyggnadsnämnden och överförs till Kommunstyrelsen.*

Förslag:
Samhällsbyggnadsnämndens kommunbidrag **utökas med netto 709 tkr** för år 2020. Kommunbidraget uppgår därefter till **302 944 tkr**

Jävsnämnd

Av Kommunfullmäktige fastställd årsbudget för 2020.

	Tkr
Kommunbidrag	347
Årets resultat	0
Investering	0

Kommentar:
Jävsnämndens internbudget är upprättad inom den av Kommunfullmäktige fastställda årsbudgeten.

Kultur och fritidsnämnd

Av Kommunfullmäktige fastställd årsbudget för 2020.

	Tkr
Kommunbidrag	340 760
Årets resultat	0
Nettoinvestering	-13 825

Kommentar:
Kultur och fritidsnämndens internbudget är upprättad inom den av Kommunfullmäktige fastställda årsbudgeten.

*I Kommunplanen ges Kultur och fritidsnämnden i uppdrag att öka basfinansieringen till fritidsgårdarna. För ändamålet tillförs **1 000 tkr** årligen*

*I enlighet med politiskt uppdrag 4 i Kommunplanen under Kultur och Fritid utökas kommunbidraget med **1 800 tkr**, avseende bemanning av integrerade skolbibliotek. Beloppet överföres från Utbildningsnämnden enligt överenskommelse mellan nämnderna.*

Förslag:
Kultur och fritidsnämndens kommunbidrag **utökas netto med 2 800 tkr** för år 2020. Kommunbidraget uppgår därefter till totalt **343 560 tkr.**

Utbildningsnämnd

Av Kommunfullmäktige fastställd årsbudget för 2020.

	Tkr
Kommunbidrag	2 451 358
Årets resultat	0
Nettoinvestering	-27 260

Kommentar:
Utbildningsnämndens internbudget är upprättad inom den av Kommunfullmäktige fastställda årsbudgeten.

*I enlighet med beslutad rapport inför löneöversyn 2020 utökas nämndens kommunbidrag med **807 tkr**, genom tillskott från centralt avsatta lönemedel. Summan inkluderar kommande effekter på ersättningsnivån till friskolor.*

*Kommunbidraget för Utbildningsnämnden minskas med **1 800 tkr** avseende halva bemanningen på de integrerade biblioteken, i enlighet med det politiska uppdrag 4 i Kommunplanen under Kultur och fritid. Beloppet överföres enligt överenskommelse till Kultur och fritidsnämnden.*

Förslag:
Utbildningsnämndens kommunbidrag **minskas med 993** tkr för år 2020. Kommunbidraget uppgår därefter till totalt **2 450 365 tkr**.

Arbetsmarknad och funktionsrättsnämnd

Av Kommunfullmäktige fastställd årsbudget för 2020.

	Tkr
Kommunbidrag	967 345
Årets resultat	0
Nettoinvestering	-1 000

Kommentar:
Arbetsmarknad och funktionsrättsnämndens internbudget är upprättad inom den av Kommunfullmäktige fastställda årsbudgeten.

*I enlighet med beslutad rapport inför löneöversyn 2020 utökas nämndens kommunbidrag med **114 tkr**, genom tillskott från centralt avsatta lönemedel.*

Förslag
Arbetsmarknad och funktionsrättsnämndens kommunbidrag **utökas netto med 114 tkr för** år 2020. Kommunbidraget uppgår därefter till totalt **967 459 tkr.**

Socialnämnd

Av Kommunfullmäktige fastställd årsbudget för 2020.

	Tkr
Kommunbidrag	446 213
Årets resultat	0
Nettoinvestering	-1 040

Kommentar:
Socialnämndens internbudget är upprättad inom den av Kommunfullmäktige fastställda årsbudgeten.

*I enlighet av beslutad Rapport löneöversyn utökas nämndens kommunbidrag med **397 tkr,** genom tillskott från centralt avsatta lönemedel.*

Förslag:
Socialnämndens kommunbidrag utökas med **397 tkr** för år 2020. Kommunbidrag uppgår därefter till totalt **446 610 tkr.**

Omvårdnadsnämnd

Av Kommunfullmäktige fastställd årsbudget för 2020.

	Tkr
Kommunbidrag	1 208 391
Årets resultat	0
Nettoinvestering	-6 900

Kommentar:
Omvårdnadsnämndens internbudget är upprättad inom den av Kommunfullmäktige fastställd årsbudget.

*I enlighet med beslutad Rapport löneöversyn utökas nämndens kommunbidrag med **551 tkr** genom tillskott från centralt avsatta lönemedel.*

Förslag:
Omvårdnadsnämndens kommunbidrag utökas med **551 tkr** för år 2020. Kommunbidrag uppgår därefter till totalt **1 208 942 tkr.**

Finansförvaltning

Förslag:
För finansiering av ovanstående redovisade kommunbidragsförändringar avseende personalkostnader hos kommunens nämnder föreslås centralt anslag för löner sänkas med 2 053 tkr

För finansiering av ovanstående redovisade kommunbidragsförändringar föreslås att Centralt anslag för politiska prioriteringar sänks med 2 000 tkr. Medel avseende centralt avsatta, ej fördelade, politiska prioriteringar (kostnadsreduceringar) justeras med 1 500 tkr.

Sammanfattning

Driftbudget

	Kommunbidrag 2020, tkr		
Nämnd	**Kf-budget**	**Förändring**	**Totalt**
Revisorskollegiet	4 912		4 912
Kommunstyrelse	354 147	1 975	356 122
Gemensam nämnd för verksamhetsstöd	100		100
Valnämnd	317		317
Överförmyndarnämnd	10 679		10 679
Samhällsbyggnadsnämnd	302 235	709	302 944
Jävsnämnd	347		347
Kultur och fritidsnämnd	340 760	2 800	343 560
Utbildningsnämnd	2 451 358	- 993	2 450 365
Arbetsmarknad och funkionsrättsnämnd	967 345	114	967 459
Socialnämnd	446 213	397	446 610
Omvårdnadsnämnd	1 208 391	551	1 208 942
Summa, årsanslag	**6 086 804**	**5 553**	**6 092 357**
Finansförvaltningen:			
Centrala lönemedel		-2 053	
Politiska prioriteringar		-2 000	
Centralt avsatta ej fördelade pol prio (kostnadsreduceringar)		-1 500	
Summa finansförvaltningen		**-5 553**	

KOMMUNLEDNINGSKONTORET

Birgitta Gustafsson
Ekonomicontroller
Ekonomiavdelningen, Styrning och stöd

Föreslagna förändringar av nämndernas kommunbidrag (ram) 2020 och finansiering via budgeterade medel under Finansförvaltningen.

Bilaga 1

Förändring, tkr	Revi-sion	Kommun-styrelse	Gem. nämnd	Val-nämnd	Överför-mydar-nämnd	Samhälls-byggnads-nämnd	Jävs-nämnd	Kultur- o fritids-nämnd	Utbildn-nämnd	Arb.markn o funktions-rättsnämnd	Social-nämnd	Omv-nämnd	TOT Ram	Finansförv Centrala lönemedel	Finansförv politiska prioriteringar		Finansförv *ej fördelade pol prio* (kostnred)	Finansförv *ej fördelade* pol prio (kostnred)	Netto Anslag ***ej fördelade pol prio*** (kostnred)
Kommunplan Ram	**4 912**	**354 147**	**100**	**317**	**10 679**	**302 235**	**347**	**340 760**	**2 451 358**	**967 345**	**446 213**	**1 208 391**	**6 086 804**	**3 100**	**15 000**		4 000	-27 500	**-23 500**
Centrala lönemedel,fördeln enl beslutad löneöversyn	0	0	0	0	0	184	0	0	807	114	397	551	2 053	-2 053					
Omföring för bemanning integrerade skolbibliotek								1 800	-1 800										
Omföring medel Gävle citysamverkan		475				-475													
Uppdrag i Kommunplanen som ej kompenserats i ram:																			
Utökad basfinansiering Fritidsgårdar								1 000					1 000		-1 000				
Utökat arbete med Ekosystem, stärka biologisk mångfald i detaljplaner mm						1 000							1 000		-1 000				
Förstärka arbetet digital förnyelse		2 000											2 000				-2 000		**-2 000**
Falck personalstöd, avslutat samarbete		-500											-500					500	**500**
																			0
Förändring		**1 975**	**0**	**0**	**0**	**709**	**0**	**2 800**	**-993**	**114**	**397**	**551**	**5 553**	**-2 053**	**-2 000**		**-2 000**	**500**	**-1 500**
Korrigerad ram	**4 912**	**356 122**	**100**	**317**	**10 679**	**302 944**	**347**	**343 560**	**2 450 365**	**967 459**	**446 610**	**1 208 942**	**6 092 357**	**1 047**	**13 000**		**2 000**	**-27 000**	**-25 000**

Datum
2020 03 18

Vår referens
AB

Kommunstyrelsens ordförande
Ordförande i omsorgsnämnd/äldrenämnd
Kommundirektören

Åtgärder med anledning av coronaviruset

Det nu pågående virusutbrottet kommer att ställa svensk hälso- och sjukvård och omsorg under mycket stor press de kommande månaderna. Vårdföretagarna representerar en viktig del av den samlade vård- och omsorgskapaciteten i Sverige och våra medlemsföretag vill bidra till att vi i Sverige kan hantera pandemin på bästa möjliga sätt.

Våra medlemsföretag är även under normala omständigheter snabba att ställa om sin verksamhet och anpassa sig till nya förutsättningar. För att kunna bidra på effektivaste sätt ser vi att ett antal temporära åtgärder skulle underlätta och möjliggöra för privata vård- och omsorgsföretag att under rådande situation förbättra förutsättningarna för svensk vård och omsorg.

För att samhället ska fungera väl under virusutbrottet är åtgärder för att underlätta omsorgsarbetet och förmågan att säkra personalförsörjningen helt centrala. Vårdföretagarna föreslår nedan dels åtgärder för att underlätta omsorgsarbetet, dels åtgärder för att klara bemanningen när belastningen på omsorgen ökar markant, samtidigt som delar av personalen inte kommer att vara tillgänglig. Åtgärderna syftar till att, tillfälligt och under ordnade former, kunna göra avsteg från regler som förhindrar en snabb omställning av omsorgen och en flexibel bemanning.

Inför tillfälligt anstånd i efterlevnad av vissa krav i kommunens avtal
Redan i nuläget råder svårighet att bemanna många verksamheter. Coronaviruset förväntas öka belastningen på såväl vården som omsorgen markant, samtidigt som delar av personalen inte kommer att vara tillgänglig till följd av smitta eller sjukdom. Det kommer temporärt att kräva en flexibel syn på krav och avtal.

Vårdföretagarna vill vädja till kommunen om förståelse för att en utförare på grund av virusutbrottet kan hamna i ett läge där det kan bli svårt, eller omöjligt, att leva upp till vissa krav i avtal/upphandling med kommunen. Det kan till exempel handla om specifika krav på viss kompetens eller utbildning hos personalen eller bemanningskrav som kan visa sig svåra att upprätthålla vid extrem brist på vård- och omsorgspersonal. Vi tror att pragmatiska lösningar kan hittas genom öppen dialog mellan kommunen och utföraren.

Senarelägg planerad uppföljning av omsorgsverksamheter
Det är viktigt att omsorgsgivarna i den rådande situationen kan fokusera på att bemanna verksamheterna och ta hand om brukarna på bästa sätt. Detta arbete skulle underlättas om verksamheterna avlastas från uppföljningar och icke nödvändigt administrativt arbete så långt det är möjligt. Inspektionen för vård och omsorg (IVO) har precis beslutat att ställa in sina planerade inspektioner i vård- och omsorgsverksamheter.

Vårdföretagarna föreslår att kommunerna följer detta exempel och skjuter upp planerade uppföljningar av omsorgsverksamhet temporärt för att minimera smittspridning i riskgrupper och för att minska belastningen på verksamheterna.

Säkra tillgång till skyddsmateriel
Brist på skyddsmaterial ökar risken för smitta både för personal och omsorgstagare och är ett starkt orosmoment inom omsorgen. Redan idag noteras till exempel i flera privata äldreboenden brist på skyddsmaterial. Det är bra att regeringen har agerat kraftfullt genom att ge Socialstyrelsen i uppdrag att fungera som en nationell inköpscentral för skyddsutrustning samt att på nationell nivå svara för fördelningen, och vid behov omfördelning, mellan huvudmännen. Det är angeläget att kommunerna säkrar att alla berörda omsorgsgivare, i både offentlig och privat regi, får sina behov av skyddsutrustning för personal tillgodosedda.

Trygga barnomsorgen för samhällskritiska yrkesgrupper
I flera av landets kommuner har skolor stängt till följd av att en elev konstaterats smittad. Det finns risk för att Sverige kommer till en punkt i spridningen av coronaviruset då svenska skolor och förskolor behöver stängas. Det är avgörande att personal inom vården och omsorgen, och andra samhällskritiska yrkesgrupper, kan gå till jobbet för att vi ska klara av coronavirusets effekter. Det är välkommet att regeringen och utbildningsutskottet arbetar med att ta fram en ny lagstiftning med syftet att trygga barnomsorgen för människor med nyckelpositioner i samhället. Vårdföretagarna vill uppmuntra kommuner att också planera för och fortsätta tillhandahålla barnomsorg för dessa grupper.

Vårdföretagarna ser att ovanstående förslag kan underlätta omsorgsarbetet och bidra till en bättre personalförsörjning när trycket nu ökar markant. Vårdföretagarna har vänt sig till regeringen, regioner och ett antal myndigheter med ytterligare förslag. De skrivelserna finns på vår hemsida. Vår förhoppning är att ovanstående förslag kan tillgodoses skyndsamt.

Coronavirusets utveckling är oviss och situationen kan snabbt förändras. Det är viktigt att kommunen som huvudman säkrar att vården och omsorgens verksamheter, oavsett regi, har de resurser som krävs för att möta utmaningarna och den omställning som behövs.

Vårdföretagarna ber att få återkomma löpande med fler förslag till åtgärder som kan underlätta personalförsörjningen och själva vård- och omsorgsarbetet.

I den mån det finns önskemål och förväntningar från kommunen om vad privata vård- och omsorgsgivare ytterligare kan göra tar vi gärna emot dessa. Vi bistår självklart i det fortsatta arbetet.

Antje Dedering
Förbundsdirektör
Vårdföretagarna

Anna Bergendal
Näringspolitisk expert
Vårdföretagarna

Kontakt: Anna Bergendal
anna.bergendal@vardforetagarna.se
Telefon: 072 550 42 80