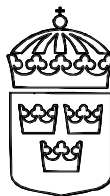


Kommittédirektiv



Samordning av statliga utbetalningar från
välfärdssystemen

Dir.
2018:50

Beslut vid regeringssammanträde den 14 juni 2018

Sammanfattning

En särskild utredare ges i uppdrag att undersöka hur en samordnande funktion för statliga utbetalningar från välfärdssystemen kan bidra till att öka möjligheterna att förhindra felaktiga utbetalningar, effektivisera utbetalningsprocesser och förbättra servicen till medborgarna. Utredaren ska föreslå hur en sådan funktion kan utformas och organiseras.

Utredaren ska undersöka hur kontrollen av statliga utbetalningar kan förstärkas genom en ökad samordning mellan myndigheter samt hur medborgarnas uppgiftslämnande kan samordnas och förenklas. I uppdraget ingår vidare att analysera hur informationsutbytet mellan beslutande myndigheter och den samordnande funktionen kan gå till samt att ta ställning till vilka åtgärder som behöver vidtas för att säkerställa att den information som funktionen hanterar uppfyller kraven på behandling av personuppgifter, behovet av sekretess och skyddet för den personliga integriteten. Utredaren ska lämna förslag till nödvändiga författningsändringar.

Uppdraget ska redovisas senast den 29 maj 2020.

Felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen

Transfereringarna inom välfärdssystemen uppgår årligen till ca 800 miljarder kronor. De statliga transfereringarna står för ca 88 procent av de totala transfereringarna, medan kommunerna står

för ca 10 procent och arbetslöshetsförsäkringen för ca 2 procent. Välfärdssystemen utgör en ekonomisk trygghet för individer som behöver stöd på grund av t.ex. sjukdom, ålderdom eller föräldraskap. Det förekommer emellertid att stöd felaktigt betalas ut till personer som inte har rätt till ersättning. Det kan bero på att personer avsiktligt lämnar felaktiga uppgifter, fel i handläggningen eller att underlaget för utbetalningen är bristfälligt av andra skäl, t.ex. slarv och okunskap.

Omfattningen av de felaktiga utbetalningarna är svår att uppskatta, bl.a. på grund av att det saknas lämpliga metoder för detta. Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen (Fi 2016:07) har i uppdrag att undersöka omfattningen av felaktiga utbetalningar och pröva om nya metoder behövs. Delegationen ska även presentera en modell för återkommande bedömningar av felaktiga utbetalningar.

Utredningen om organiserad och systematisk ekonomisk brottslighet mot välfärden har uppskattat att den anmälda bidragsbrottsligheten omfattade drygt 600 miljoner kronor 2011–2015 för de nio största aktörerna, däribland Försäkringskassan, arbetslöshetskassorna, Centrala studiestödsnämnden och kommunerna (SOU 2017:37). Delegationen mot felaktiga utbetalningar har tidigare uppskattat att omfattningen av alla felaktiga utbetalningar uppgår till ca 16–20 miljarder kronor årligen (SOU 2008:74).

Arbetet med att förebygga och förhindra felaktiga utbetalningar har pågått under många år, men måste kontinuerligt utvecklas. Fortfarande finns en risk för att felaktiga och oförenliga utbetalningar sker från olika utbetalningssystem. Vidare är välfärdssystemen i varierande grad utsatta för kvalificerad brottslighet. När skattemedel inte går till det som de är avsedda för riskerar det att på sikt urholka legitimiteten och förtroendet för välfärdssystemen.

Behovet av en utredning

Arbetet med att förhindra felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen behöver fortsätta

Myndigheter samarbetar redan i stor utsträckning i syfte att förebygga och förhindra felaktiga utbetalningar inom sina respektive ansvarsområden. Ingen myndighet har dock i uppgift att på ett samordnat och systematiskt sätt arbeta med kontroller av statliga utbetalningar från välfärdssystemen som helhet.

Genom att samordna information om och kontroll av olika utbetalningar kan både avsiktliga och oavsiktliga felaktigheter i högre grad upptäckas. En samordning kan också göra det möjligt att utföra systemövergripande riskanalyser, urval och kontroller av utbetalningarna, och därigenom uppmärksamma var riskerna för felaktiga utbetalningar är som störst, samt var det eventuellt uppstår konflikter mellan utbetalningar från olika utbetalningssystem. En högre grad av samordning kan också skapa förutsättningar för att utveckla förvaltningsgemensamma it-lösningar och andra myndighetsgemensamma funktioner som kan behövas för att underlätta och effektivisera utbetalningar.

Service till medborgarna bör förbättras ytterligare

Myndigheternas service till medborgarna har förbättrats under senare år, framför allt genom e-tjänster för bl.a. ansökningar om bidrag, förmåner och ersättningar. Det finns även planeringsverktyg för uttag av exempelvis föräldrapenning och pension samt övrig individanpassad information.

Genom att samordna information kan servicen till medborgarna förbättras ytterligare. För närvarande behöver uppgifter om exempelvis inkomst, boende och familjerättsliga förhållanden lämnas till varje enskild myndighet som handlägger ett utbetalningsärende. Att lämna och uppdatera uppgifterna på ett ställe i stället för hos olika myndigheter skulle kunna underlätta och förenkla för medborgarna. Vidare skulle medborgarna kunna få en samlad information om vilka bidrag, förmåner och ersättningar som beviljats, när de betalas ut och hur olika utbetalningssystem samverkar och påverkar de samlade utbetalningarna.

Därigenom möjliggörs också en bättre överblick över vilka personuppgifter som finns registrerade i systemen. En sådan funktion förutsätter dock att det är tydligt vem som ansvarar för att uppgifterna är uppdaterade och korrekta.

Uppdraget

En samordnad och förstärkt kontroll av statliga utbetalningar

Kontrollen över utbetalningarna från välfärdssystemen bör samordnas och stärkas för att säkerställa att utbetalningar blir korrekta.

Utredningen om organiserad och systematisk ekonomisk brottslighet mot välfärden och Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen har pekat på att snabba utbetalningar i vissa fall prioriteras framför korrekta utbetalningar och att detta leder till att kontrollen under ärendets handläggning i många fall prioriteras ned (SOU 2017:37 s. 271 och Lägesrapport – redovisning av delegationens arbete december 2017 s. 14).

Enligt Brottsförebyggande rådet förekommer det att personer har två eller fler identiteter, vilket kan ge flera parallella bidrag och dessutom skapa förutsättningar för annan brottslighet (Brå 2015:8 s. 17). Arbetet med att förebygga och förhindra felaktiga utbetalningar har ofta kretsat kring frågan om rätt bidrag, men sällan om huruvida rätt person är mottagare.

För att förhindra att felaktiga belopp betalas ut, och för att säkerställa att utbetalningarna sker till rätt mottagare, bör det övervägas om en funktion för systemövergripande riskanalyser, urval och kontroller bör införas. Funktionen bör i första hand omfatta statliga utbetalningar, men det bör även vara möjligt för kommuner att frivilligt ansluta sig. Förutsättningarna för att på sikt ansluta arbetslöshetskassorna bör också utredas.

I funktionens kontrollansvar bör det bl.a. ingå att uppmärksamma potentiella konflikter mellan utbetalningar från olika utbetalningssystem. Detta kan underlättas genom en möjlighet att se de totala utbetalningarna till en mottagare. I kontrollansvaret kan det också ingå att vara en del i granskningen

av om mottagarna uppfyller sina skyldigheter att anmäla ändrade förhållanden som kan ha betydelse för en pågående utbetalning.

Ansvar för ärendehandläggning, beslut och kontroller under beslutsprocessens gång ska dock fortfarande ligga kvar på respektive myndighet. Funktionen bör endast utgöra ett komplementär stöd för det systemövergripande kontrollarbetet inför och efter det att utbetalningarna verkställs.

Utredaren ska därför

- analysera hur en samordnande funktion för systemövergripande riskanalyser, urval och kontroller av utbetalningar från välfärdssystemen kan stärka arbetet mot felaktiga utbetalningar och föreslå vilka statliga utbetalningar som kan omfattas av samordningen,
- analysera och lämna förslag på hur funktionen kan utformas och organiseras och i det sammanhanget överväga om funktionen bör placeras på en befintlig myndighet eller om en ny myndighet bör inrättas,
- kartlägga vilka uppgifter och förutsättningar i övrigt en sådan funktion behöver ha för att kunna genomföra systemövergripande riskanalyser, urval och kontroller av utbetalningar,
- bedöma vilken roll funktionen bör ha i förhållande till de beslutande myndigheterna och tydliggöra ansvarsfördelningen, med beaktande av de olika förutsättningar som kan finnas mellan de olika myndigheternas uppdrag, t.ex. om det rör sig om utbetalning av stöd eller återbetalning av lån,
- utreda och ta ställning till om funktionen bör ta över ansvaret för att verkställa utbetalningar och för att driva in beslutade återkravsärenden från beslutande myndigheter,
- föreslå åtgärder inom ramen för funktionens ansvar som säkerställer att rätt utbetalning går till rätt mottagare och i det sammanhanget undersöka om det är lämpligt att införa transaktionskonton för statliga utbetalningar,
- analysera och redovisa kommunernas förutsättningar att ansluta sig till funktionen,

- analysera och redovisa arbetetslöshetskassornas förutsättningar att på sikt ansluta sig till funktionen.

En samordnad och förenklad uppgiftslämning

Det behöver bli enklare för enskilda att lämna och uppdatera de uppgifter som myndigheterna behöver för att handlägga utbetalningsärenden. Under senare år har fokus legat på att förenkla uppgiftslämmandet för företag. Uppgiftslämnarutredningen har bl.a. föreslagit att vissa uppgifter som lämnas från företagen till statliga myndigheter som regel endast ska behöva lämnas en gång och till ett ställe (SOU 2013:80). Motsvarande regelförenklningar har inte övervägts när det gäller enskildas uppgiftslämnande till myndigheter.

För närvarande behöver enskilda lämna samma uppgifter till olika myndigheter för att deras ärende ska kunna hanteras, t.ex. uppgifter om inkomst, boende och familjerättsliga förhållanden. Det innebär svårigheter för mottagaren att få en överblick över vilka uppgifter som finns registrerade hos myndigheterna och vilka utbetalningar som görs från olika myndigheter. Systemen kan också missbrukas genom att individer kan lämna olika uppgifter till olika myndigheter om samma förhållande och på så sätt beviljas ersättning på felaktiga grunder.

Det skulle förenkla och underlätta enskildas kontakter med statliga myndigheter om uppgiftslämmandet kunde samordnas i en funktion. Ett samordnat uppgiftslämnande skulle minska behovet av uppgifter från enskilda individer och andra aktörer, vilket i sin tur skulle kunna bidra till att förenkla och effektivisera ärendehandläggningen och leda till mer korrekta beslutsunderlag. Med korrekta uppgifter höjs kvaliteten i besluten och medborgare kan enklare få det stöd de är berättigade till, samtidigt som antalet återkravsärenden kan minska. För att upprätthålla en hög service är det viktigt att funktionens tjänster kan vara tillgängliga för alla, exempelvis också via telefon eller personlig service.

Utredaren ska därför

- kartlägga för- och nackdelar med ett samordnat uppgiftslämnande och redogöra för vilka ändringar i befintliga system, t.ex. regelförenklingar, som skulle vara önskvärda,
- analysera vilka personuppgifter som kan samordnas i funktionen och föreslå hur funktionen bör utformas och organiseras,
- föreslå hur personuppgifter kan lämnas och uppdateras.

Informationsutbyte, dataskydd och myndighetsgemensamma lösningar

För att säkerställa att den information som enskilda lämnar är korrekt behövs ett informationsutbyte mellan berörda myndigheter så att beslut om utbetalningar grundar sig på korrekta uppgifter.

Det finns i dag ett flertal författningar som stöder digitala informationsutbyten mellan myndigheter i syfte att bl.a. förbättra myndigheternas kontrollmöjligheter och effektivisera handläggningen. Det handlar t.ex. om sekretessbrytande regler, bestämmelser om underrättelseskyldighet vid felaktiga betalningar från välfärdssystemen och direktåtkomst till uppgifter i andra myndigheters register och databaser.

Från och med den 1 juli 2018 kommer det att ställas krav på vissa arbetsgivare att redovisa individbaserade uppgifter om bl.a. utbetalda ersättningar och skatteavdrag till Skatteverket i den månatliga arbetsgivardeklarationen (prop. 2016/17:58, bet. 2016/17:SkU21, rskr. 2016/17:256). Kravet kommer fr.o.m. den 1 januari 2019 att omfatta samtliga arbetsgivare. Syftet med reformen är att minska skattefusk och skatteundandragande. Utredningen om organiserad och systematisk ekonomisk brottslighet mot välfärden och Utredningen om utvärdering av bidragsbrottslagen har föreslagit åtgärder för att öka informationsutbytet mellan myndigheter i syfte att förebygga bidragsbrott (SOU 2017:37 och SOU 2018:14). Vidare har regeringen gett utredningen om rättsliga förutsättningar för en digitalt samverkande förvaltning i uppdrag att särskilt analysera sådan

lagstiftning som i onödan försvårar digitalt informationsutbyte inom den offentliga förvaltningen (dir. 2016:98).

Det pågår således ett arbete med att vidareutveckla det digitala informationsutbytet mellan den offentliga sektorn, företag och organisationer. En ökad samordning och kontroll av statliga utbetalningar kan dock komma att innebära ytterligare behov av informationsutbyte mellan myndigheter och det är därför viktigt att ett eventuellt behov av ytterligare åtgärder på detta område kan identifieras.

Vidare ställer en ökad samordning och ett ökat digitalt utbyte av information mellan myndigheter om handläggningen av statliga utbetalningar stora krav på rättsliga och tekniska lösningar för att skydda den personliga integriteten.

Utredaren ska därför

- utreda hur informationsutbytet mellan funktionen och de beslutande myndigheterna, respektive funktionen och medborgarna, bör gå till,
- analysera hur behörigheterna till denna information bör utformas för att säkerställa att grundläggande krav på behandling av personuppgifter uppfylls, liksom behovet av sekretess och skyddet av den personliga integriteten,
- undersöka om det finns behov av ytterligare åtgärder för att information ska kunna överföras mellan funktionen och beslutande myndigheter,
- utreda om det finns behov av förvaltningsgemensamma it-lösningar och digitala beslutsstöd baserade på dataanalys för att funktionen ska kunna utföra sina uppgifter, och i så fall föreslå hur ansvaret för att utveckla och förvalta sådana it-lösningar och beslutsstöd bör organiseras och finansieras,
- föreslå en övergripande tidsplan för genomförandet av den föreslagna funktionen och analysera vilka tänkbara hinder som kan komma att försvåra genomförandet.

Nödvändiga författningsändringar

Utredaren ska föreslå nödvändiga författningsändringar, inklusive följdändringar.

Närliggande frågor

Utredaren är oförhindrad att behandla sådana närliggande frågor som har samband med de frågeställningar som ska utredas, under förutsättning att uppdraget ändå bedöms kunna redovisas i tid.

Redovisning av förslag som övervägs

En redovisning och motivering ska göras av förslag som har övervägts, men avfärdats i de centrala vägval som gjorts under utredningsarbetet. Analyser av för- och nackdelar samt kostnads- och nyttoanalyser ska genomföras och redovisas för de förslag som övervägts.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska utöver vad som följer av kommittéförordningen (1998:1474) analysera konsekvenserna för den personliga integriteten vid personuppgiftsbehandling (integritetsanalys). Vidare ska utredaren redovisa vilka vinster en samordning av riskanalyser, urval, kontroller, utbetalningar och uppgiftslämnande kan ge för berörda myndigheter samt konsekvenserna för de myndigheter som berörs av funktionen. Såväl ekonomiska konsekvenser som konsekvenser för myndigheternas verksamhet i övrigt ska redovisas.

Konsekvensanalysen ska påbörjas i ett tidigt skede av utredningen och utföras parallellt med det övriga arbetet.

Samråd och redovisning av uppdraget

Under genomförandet av uppdraget ska utredaren samråda med Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen (Fi 2016:07). Detta gäller särskilt frågor som rör systemövergripande riskanalyser, urval och kontroller, åtgärder för att säkerställa att rätt utbetalning går till rätt mottagare samt informationsutbyte, dataskydd och myndighetsgemensamma lösningar.

Uppdraget ska redovisas till regeringen (Finansdepartementet) senast den 29 maj 2020.

(Finansdepartementet)