

Kommittédirektiv

Kommunal anslutning till Utbetalningsmyndighetens verksamhet

Beslut vid regeringssammanträde den 11 maj 2023

Sammanfattning

En särskild utredare ska dels analysera de rättsliga förutsättningarna för kommunal anslutning till Utbetalningsmyndighetens verksamhet, dels lämna flera alternativa författningsförslag om sådan anslutning. Syftet med utredningen är att motverka felaktiga utbetalningar och välfärdsbrott.

Utredaren ska bl.a.

- kartlägga omfattningen av felaktiga utbetalningar från kommuner och regioner till enskilda individer, företag och föreningar,
- analysera de rättsliga förutsättningarna för kommunal anslutning till Utbetalningsmyndighetens verksamhet, och
- lämna flera alternativa författningsförslag om kommunal anslutning, där ett av förslagen ska innebära att Utbetalningsmyndighetens system med transaktionskonto för utbetalningar från statliga myndigheter även ska omfatta de kommunala utbetalningar som omfattas av kartläggningen.

Uppdraget ska redovisas senast den 20 december 2024.

Uppdraget att lämna författningsförslag om kommunal anslutning till Utbetalningsmyndighetens verksamhet

Med felaktig utbetalning avses en ekonomisk förmån eller ett ekonomiskt stöd till en fysisk eller juridisk person som beslutats, betalats ut eller tillgodoräknats felaktigt eller med ett för högt eller för lågt belopp (se

propositionen Utbetalningsmyndigheten [prop. 2022/23:34] s.186). Felaktiga utbetalningar omfattar allt från mindre, oavsiktliga fel till grov och systematisk brottslighet riktad mot det offentliga (se prop. 2022/23:34 s. 168). Sådan välfärdsbrottslighet har utvecklats till ett stort samhällsproblem. Mycket tyder på att dessa angrepp har blivit mer systematiska och avancerade, i vissa fall även systemöverskridande, och brotten begås inte bara av individer som är mottagare i välfärdssystemen. Det förekommer allt oftare att utförare i form av föreningar och företag är involverade i angrepp på systemen (se Välfärdsbrott mot kommuner och regioner, Brottsförebyggande rådet 2022:1 s. 16 och 17).

Regeringen har lämnat förslag till lagstiftning med anledning av inrättandet av Utbetalningsmyndigheten (prop. 2022/23:34). Utbetalningsmyndigheten ska enligt förslaget administrera ett system med transaktionskonto för utbetalningar från vissa statliga myndigheter och arbeta med granskningar baserade på dataanalyser och urval från bl.a. utbetalningar som myndigheten ska göra, i syfte att identifiera felaktiga utbetalningar. I dessa kommittédirektiv avses med Utbetalningsmyndighetens verksamhet myndighetens arbete med dataanalys och granskning och transaktionskontot.

Förslaget att inrätta en ny myndighet togs fram av Utredningen om samordning av statliga utbetalningar från välfärdssystemen och redovisas i betänkandet Kontroll för ökad tilltro – en ny myndighet för att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen (SOU 2020:35). I samma betänkande bedömer utredningen att frågan om kommunal anslutning till den nya myndighetens arbete kräver mer utredning, men utredningen menar samtidigt att det inte finns något som tyder på att kommunal verksamhet skulle vara drabbad av felaktiga utbetalningar i mindre utsträckning än statliga verksamheter (samma betänkande s. 449–458).

Trots att det bedrivs arbete inom kommuner och regioner för att motverka felaktiga utbetalningar och välfärdsbrott, pekar Brottsförebyggande rådet på att kommuner och regioner inte fullt ut drar nytta av de utvecklade arbetsätt och gemensamma problembilder som finns inom statliga verksamheter till följd av en utvecklad myndighetssamverkan (Brottsförebyggande rådet 2022:1 s. 136). Det kan också finnas risk för övervältring av problemen med felaktiga utbetalningar till kommuner och regioner när arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar förstärks inom statliga verksamheter.

Mot denna bakgrund är det angeläget med ett systematiskt arbete över förvaltningsnivåerna för att hantera de utmaningar som uppstår till följd av avancerade och systemövergripande välfärdsangrepp. Kommuner och regioner behöver därför anslutas till Utbetalningsmyndighetens verksamhet.

Omfattningen av felaktiga kommunala utbetalningar behöver kartläggas

Kommunal verksamhet är i stor utsträckning skattefinansierad. Kommuner och regioner har totala årliga kostnader som uppgår till över 1 000 miljarder kronor, och de betalar tillsammans ut större belopp till privata utförare av välfärdstjänster än vad staten gör.

Välfärdsbrott och felaktiga utbetalningar kan förekomma inom många kommunala välfärdssystem och verksamhetsområden. Problemen tycks dock vara större inom vissa system och verksamheter, t.ex. personlig assistans, föreningsbidrag, hemtjänst, skol- och förskoleverksamhet, försörjningsstöd, tandvård och inom systemet för ersättning till privata utförare inom vården (Läckaget i välfärdssystemen del 1 [2019] Rapport 4 Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen, Samordning av utbetalningar från välfärdssystemen – kommunal anslutning [2019] utredning av Governo på uppdrag av Utredningen om samordning av statliga utbetalningar från välfärdssystemen, SOU 2020:35 och Brottsförebyggande rådet 2022:1).

Hur omfattande de felaktiga utbetalningarna från kommuner och regioner är har inte kartlagts närmare. En sådan kartläggning skulle ge en bild av vilka behov som finns när det gäller anslutning till Utbetalningsmyndighetens verksamhet. Även kommuner och regioner skulle kunna ha användning av en kartläggning i sitt arbete för att motverka felaktiga utbetalningar och välfärdsbrott.

Utredaren ska därför

- kartlägga omfattningen av felaktiga kommunala utbetalningar från de olika välfärdssystemen direkt till den enskilda individ som utbetalningen avser eller till någon annan som för den personens räkning tar emot utbetalningen,
- kartlägga omfattningen av felaktiga kommunala utbetalningar till enskilda huvudmän enligt skollagen (2010:800) och till privata utförare som har hand om skötseln av en kommunal angelägenhet som genom avtal har lämnats över med stöd av kommunallagen (2017:725), och

- kartlägga omfattningen av felaktigt utbetalda föreningsbidrag.

Kommunal anslutning till Utbetalningsmyndighetens verksamhet med olika grad av integrering

Kommunal anslutning kan sannolikt göras med olika grad av integrering mellan Utbetalningsmyndighetens verksamhet och kommuner respektive regioner. I en studie som redovisas i underlagspromemorian till Utredningen om samordning av statliga utbetalningar från välfärdssystemen användes en modell med tre översiktliga alternativ för vad en kommunal anslutning till en samordnande funktion för utbetalningar inom en statlig myndighet skulle kunna innefatta (Samordning av utbetalningar från välfärdssystemen – kommunal anslutning [2019] utredning av Governo på uppdrag av Utredningen om samordning av statliga utbetalningar från välfärdssystemen, s. 32 och 33).

Oavsett integreringsgrad måste en kommunal anslutning till Utbetalningsmyndighetens verksamhet vara proportionerlig i förhållande till den kommunala självstyrelsen och det krävs rättsliga analyser på flera områden. Frågan rör kommunernas och regionernas grundläggande förutsättningar för att bedriva sin verksamhet och innefattar komplexa juridiska frågor om bl.a. ett förenande av statlig och kommunal verksamhet.

Enligt 1 kap. 2 § första stycket lagen (2016:1145) om offentlig upphandling gäller lagen för upphandling som genomförs av en upphandlande myndighet. Upphandlande myndighet är en statlig eller kommunal myndighet. Med upphandlande myndighet jämställs även beslutande församling i en kommun eller i en region. Hit räknas också vissa offentligt styrda organ, exempelvis flertalet kommunala bolag. Även sammanslutningar av en eller flera myndigheter, församlingar eller offentligt styrda organ omfattas av lagen om offentlig upphandling. Av ett avgörande från Högsta förvaltningsdomstolen framgår att anskaffningar mellan statliga myndigheter under regeringen inte omfattas av det upphandlingsrättsliga regelverket eftersom statliga myndigheter ingår i samma juridiska person (HFD 2021 ref. 35). Kommuner och regioner som däremot är åtskilda från staten utgör från staten fristående offentliga aktörer. Det krävs därför en rättslig analys av vad upphandlingsreglerna innebär för olika grader av integrering mellan Utbetalningsmyndighetens verksamhet och kommuner respektive regioner. Samma sak gäller för statsstödsregelverket. Artiklarna 107–109 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt sätter gränser för medlemsstaternas

möjligheter att med offentliga medel stödja en viss verksamhet, oavsett om det är staten, kommuner eller regioner som ger stödet.

Kommunal anslutning till Utbetalningsmyndighetens verksamhet skulle kunna aktualisera behov av informationsutbyte mellan Utbetalningsmyndigheten och kommuner respektive regioner. I offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) finns bestämmelser som begränsar kommuners och regioners möjligheter att lämna ut uppgifter. Regeringen har föreslagit att lagen (2008:206) om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen ska gälla för Utbetalningsmyndigheten (prop. 2022/23:34). Det kan ge möjlighet till visst informationsutbyte med kommuner. I departementspromemorian Utökad informationsutbyte (Ds 2022:13) tas ett samlat grepp om frågan hur möjligheterna till informationsutbyte mellan myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor behöver vara utformade för att säkerställa korrekta underlag för utbetalningar från välfärdssystemen. Där föreslås bl.a. en ny generell sekretessbrytande bestämmelse och en utökad möjlighet att utbyta offentliga uppgifter. Förslagen har remitterats och bereds inom Regeringskansliet. Som en del av regeringens arbete med att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen har en särskild utredare vidare getts i uppdrag att överväga om lagen om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen bör utvidgas (dir. 2022:25). Det behövs en analys av förutsättningarna för ett informationsutbyte mellan kommuner respektive regioner och Utbetalningsmyndigheten vid kommunal anslutning till Utbetalningsmyndighetens verksamhet, bl.a. utifrån hur de aktuella uppgifterna skyddas enligt befintlig lagstiftning.

Kommunal anslutning skulle sannolikt medföra sambearbetning av uppgifter hos Utbetalningsmyndigheten. Det skulle också innebära olika slags personuppgiftsbehandlingar. Enligt 2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen är var och en gentemot det allmänna skyddad mot betydande intrång i den personliga integriteten, om det sker utan samtycke och innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden. Skyddet får begränsas genom lag endast för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Begränsningen får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den och inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar. Begränsningen får inte göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning (2 kap.

20 § första stycket 2 och 21 § regeringsformen). Vidare finns det krav i EU:s dataskyddsreglering som utgör en del av de rättsliga förutsättningarna för en kommunal anslutning, bl.a. kravet om rättslig grund för behandling av personuppgifter som uttrycks i artikel 6 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning). Enligt artikel 6.3 andra stycket i samma förordning ska syftet med behandlingen fastställas i den rättsliga grunden eller, i fråga om behandling enligt artikel 6.1 e, vara nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i den personuppgifts-ansvariges myndighetsutövning. Den personuppgiftsbehandling som kommunal anslutning ger upphov till måste oaktat grad av integrering vara förenlig med EU:s dataskyddsreglering.

Utredaren ska därför

- analysera de rättsliga förutsättningarna för kommunal anslutning till Utbetalningsmyndighetens verksamhet utifrån gällande bestämmelser om bl.a. den kommunala självstyrelsen, kartläggning av personliga förhållanden och dataskydd, offentlighet och sekretess samt upphandling och statsstöd,
- kartlägga vilket informationsutbyte som behövs mellan Utbetalningsmyndigheten och kommuner respektive regioner för att myndigheten ska kunna genomföra analyser, urval och granskningar som bidrar till att motverka felaktiga kommunala och statliga utbetalningar samt för att förmedla information till kommuner och regioner,
- med utgångspunkt i den rättsliga analysen och kartläggningen av felaktiga kommunala utbetalningar analysera om kommunal anslutning kan göras med olika grad av integrering mellan Utbetalningsmyndighetens verksamhet och kommuner respektive regioner samt bedöma lämpligheten i olika grader av integrering,
- analysera och bedöma behov av informationsutbyte vid olika grader av integrering mellan Utbetalningsmyndighetens verksamhet och kommuner respektive regioner,
- i samband med eventuella förslag om utökad informationsutbyte göra en integritetsanalys, och

- lämna flera alternativa författningsförslag om kommunal anslutning, där ett av förslagen ska innebära att Utbetalningsmyndighetens system med transaktionskonto för utbetalningar från statliga myndigheter även ska omfatta de kommunala utbetalningar som omfattas av kartläggningen.

Begränsningar

Frågor som rör det praktiska genomförandet av hur kommuner och regioner ska kunna anslutas till Utbetalningsmyndighetens verksamhet är inte föremål för utredningens uppdrag. Utbetalningsmyndighetens organisation och arbetsformer ligger därmed utanför uppdraget. Utredningen ska inte lämna förslag som innebär att Utbetalningsmyndighetens system med transaktionskonto för utbetalningar från statliga myndigheter måste förändras.

Konsekvensbeskrivningar

För varje förslag ska utredaren bedöma vilken effekt förslaget får på omfattningen av felaktiga kommunala utbetalningar. Konsekvensbeskrivningen för varje förslag ska också beskriva de för- och nackdelar som finns för kommuner, regioner och staten. Om det är relevant ska även konsekvenserna för företag, föreningar och andra enskilda beskrivas, särskilt om förslaget rör uppgifter som kan vara känsliga för dessa aktörer om de sprids. Eventuella förslag om utökad informationsutbyte ska föregås av en bedömning av om behovet av utökad tillgång till information väger tyngre än behovet av skydd för den personliga integriteten.

I 14 kap. 3 § regeringsformen anges att en inskränkning av den kommunala självstyrelsen inte bör gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålen. Det innebär att en proportionalitetsprövning ska göras under lagstiftningsprocessen. Om något av förslagen påverkar den kommunala självstyrelsen ska därför, utöver dess konsekvenser, också de särskilda avvägningar som lett fram till förslagen särskilt redovisas.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Vid genomförandet av uppdraget ska utredaren hålla sig informerad om och beakta relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet och utredningsväsendet. Utredaren ska särskilt följa lagstiftningsarbeten som är av betydelse för kommunala utbetalningar, Utbetalningsmyndighetens verksamhet samt för informationsutbyte mellan Utbetalningsmyndigheten och kommuner respektive regioner, bl.a.

- 2021 års bidragsbrottsutredning (S2021:03),
- Delegationen mot arbetslivskriminalitet (A2021:04),
- Huvudmannaskapsutredningen (S2021:05),
- bokstavsutredaren med uppdrag att möjliggöra bättre tillgång till hälso- och sjukvård i hela landet genom främjande av etablering i glesbygd (S2022:F),
- Utredningen om inrättande av Utbetalningsmyndigheten (Fi2022:01),
- Effektiv och tillförlitlig kontroll av leverantörer vid tilldelning av offentliga kontrakt (Fi2022:08), och
- Utredningen om drivkrafter och möjligheter i försörjningsstödet (S2022:16).

Under genomförandet av uppdraget ska utredaren föra en dialog med kommuner, regioner, relevanta statliga myndigheter och Sveriges Kommuner och Regioner samt inhämta synpunkter från aktuella aktörer inom näringslivet i relevanta delar.

Uppdraget ska redovisas senast den 20 december 2024.

(Finansdepartementet)