

Kontroll för ökad tilltro: en myndighet för att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen (SOU 2020:35)

Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) instämmer i utredningens bedömning att angreppen mot välfärdssystemen har förändrats över tid i riktning mot mer sofistikerade upplägg, och att det mot bakgrund av detta finns ett behov av en myndighetsövergripande funktion som stärker arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar. ISF anser att avancerade angrepp mot välfärdssystemen är ett viktigt problemområde som inte fullt ut hanteras inom ramen för nuvarande myndighetsstruktur, och har därför inga invändningar mot att man gör den typ av granskningar som föreslås i utredningen.

ISF anser dock att utredningen inte på ett övertygande sätt kunnat motivera hur införandet av den föreslagna Myndigheten för utbetalningskontroll på bästa sätt kommer stärka arbetet med att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar från de statliga välfärdssystemen och avstyrker därför flera av utredningens förslag.

Utredningens förslag löser förvisso problemet med informationsutbyte mellan de beslutande myndigheterna, men vi menar att en ändring av lagstiftningen som möjliggör utökad uppgiftslämnande, alternativt direktåtkomst, hade varit en effektivare lösning. Dessutom finns det redan idag en myndighetssamverkan mot välfärdsbrottslighet (i form av Motståndskraft hos Utbetalande och Rättsvårdande myndigheter (MUR)). Det är utifrån betänkandet svårt att ta ställning till huruvida den verksamhet som bedrivs inom ramen för denna myndighetssamverkan är otillräcklig för att motverka välfärdsbrottslighet.

ISF menar vidare att införandet av en ny myndighet kan skapa flaskhals- och gränsdragningsproblematik mellan myndigheterna. Det finns även risk för dubbelarbete, då de beslutande myndigheterna kommer behöva göra fortsatta utredningar. Mot bakgrund av detta anser vi att det är angeläget att de beslutande myndigheterna bibehåller odelat ansvar för sina egna kontrollverksamheter. Vi delar utredningens uppfattning att arbetet mot felaktiga utbetalningar kräver mer samordning, men menar att detta

istället bör ske genom stärkt styrning, och med myndigheternas befintliga kontrollverksamheter som utgångspunkt.

När det gäller förslaget att införa ett system med transaktionskonto ser ISF både fördelar och nackdelar. Sett ur ett medborgar- och serviceperspektiv menar vi att det kan finnas vissa vinster med att införa en samordnande funktion för utbetalningar i form av ett transaktionskonto. ISF ser även att en sådan funktion skulle kunna bidra till att upptäcka vissa typer av felaktiga utbetalningar, i synnerhet kolliderande utbetalningar. Vi vill dock poängtera att den data som genereras av transaktionskontot likaväl kan inhämtas direkt från de beslutande myndigheterna - ett transaktionskonto är alltså inte en förutsättning för att samköra utbetalningsuppgifter från flera myndigheter. Avslutningsvis menar ISF att transaktionskontot kan administreras av en redan befintlig myndighet.

ISF har granskat utredningens förslag med utgångspunkt i hur de bedöms påverka rättssäkerheten och effektiviteten inom socialförsäkringsområdet. Vi begränsar därför våra synpunkter till de förslag som skulle få konsekvenser för rättssäkerheten och effektiviteten inom socialförsäkringen.

ISF har i övrigt inga synpunkter på förslagen.

ISF:s synpunkter på förslagen i sammanfattning

ISF tillstyrker följande förslag:

- Uppgifter om enskildas personliga och ekonomiska förhållanden ska skyddas av sekretess (avsnitt 11.1.1)

ISF delar inte utredningens bedömning:

- Överföring av sekretess (avsnitt 11.6)

ISF avstyrker följande förslag:

- Ett transaktionskonto för hantering av utbetalningar ska införas (avsnitt 5.1.1)
- En ny myndighet som ser välfärdssystemen som en helhet (avsnitt 9.1)

ISF kan varken tillstyrka eller avstyrka följande förslag:

- Underrättelseskyldigheter vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen (avsnitt 11.4)
- Bestämmelser om underrättelseskyldighet för Myndigheten för utbetalningskontroll (avsnitt 11.5)

5.1.1 Ett transaktionskonto för hantering av utbetalningar ska införas

ISF avstyrker förslaget.

ISF instämmer med utredningen i att ett system med transaktionskonto skulle medföra vissa effektivitets- och servicefördelar. Vi ser även att en sådan funktion skulle kunna bidra till att upptäcka vissa typer av felaktiga utbetalningar, i synnerhet kolliderande utbetalningar. Delegationen för korrekta utbetalningar (KUT) har dock visat att kolliderande ersättningar endast utgör en liten del av alla felaktiga utbetalningar. Vi menar att det finns en risk för att utredningen överskattar vinningen av att använda aggregerade transaktionsdata för att upptäcka felaktiga utbetalningar.

Vi har även svårt att se att ett system med transaktionskonto är nödvändigt för att göra de dataanalyser och urval som föreslås i utredningen. Den underliggande utbetalningshistoriken skulle kunna inhämtas direkt från respektive myndighet och sedan aggregeras, vilket motväger behovet av att införa ett centraliserat utbetalningssystem.

Avslutningsvis menar ISF att utredningen inte i tillräcklig mån väger fördelarna med transaktionskontot mot de beslutande myndigheternas kostnader för investeringar i nya IT-lösningar som kommer krävas vid införandet av ett centraliserat utbetalningssystem.

9.1 En ny myndighet som ser välfärdssystemen som en helhet

ISF avstyrker förslaget.

ISF menar att införandet av en ny myndighet riskerar att skapa flaskhals- och gränsdragningsproblematik mellan myndigheterna, vilket i sin tur kan leda till att ordinarie kontrollverksamheter hos de beslutande myndigheterna nedprioriteras. Vi menar även att det finns risk för dubbelarbete då de beslutande myndigheterna kommer behöva göra fortsatta utredningar efter att en fördjupad granskning är slutförd och resultatet delgivits. ISF anser därför att det är angeläget att de beslutande myndigheterna bibehåller odelat ansvar för sina egna kontrollverksamheter.

ISF menar även att utredningen inte på ett övertygande sätt kunnat motivera hur den myndighetssamverkan som idag existerar är otillräcklig när det gäller att motverka välfärdsbrottslighet.

11.1.1 Uppgifter om enskildas personliga och ekonomiska förhållanden ska skyddas av sekretess

ISF tillstyrker förslaget.

ISF delar utredningens argument att absolut sekretess ska gälla för uppgifter hos Myndigheten för utbetalningskontroll, vid ett eventuellt införande, för att uppgifter som hämtas från andra myndigheter inte ska få ett lägre sekretesskydd än det som finns hos den utlämnande myndigheten.

11.6 Överföring av sekretess

ISF delar inte utredningens bedömning att den sekretess som gäller hos Myndigheten för utbetalningskontroll för uppgifter inte bör föras över till mottagande myndigheter och arbetslöshetskassor vid ett utlämnande av uppgifter.

Utredningen bedömer att det finns ett tillräckligt sekretesskydd hos mottagande myndigheter. ISF anser att utredningen inte tillräckligt beskriver hur Myndigheten för utbetalningskontroll ska avgöra vilka handlingar som mottagaren behöver för att fatta sitt beslut, och vilka som inte kan lämnas ut. Eftersom det är mottagande myndighet som har både beslutsmandat och förmånsexpertis kan uppgifter som ursprungligen inhämtats från andra myndigheter behövas för att faktiskt kunna dra in eller avslå tidigare beviljad ersättning.

Sekretesskyddet för en uppgift kan alltså bli lägre hos mottagande myndighet än hos Myndigheten för utbetalningskontroll eller den myndighet som uppgiften är hämtad från. Till exempel kan uppgifter som hämtats från Skatteverket (absolut sekretess) som, efter fördjupad granskning av Myndigheten för utbetalningskontroll (absolut sekretess), lämnas till Försäkringskassan (rakt skaderekvisit) få ett lägre sekretesskydd och ökad möjlighet till utlämnande. ISF menar att det krävs överföring av sekretess för vissa uppgifter för att inte undergräva sekretesskyddet hos andra myndigheter.

11.4 Underrättelse vid felaktiga utbetalningar och 11.5 Bestämmelser om underrättelseskyldighet

ISF varken tillstyrker eller avstyrker förslagen.

Utredningen föreslår att lagen (2008:206) om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen kompletteras så att underrättelseskyldighet ska föreligga även för den föreslagna myndigheten.

Underrättelseskyldighet föreligger om det finns anledning att anta att en ekonomisk förmån eller ett ekonomiskt stöd har beslutats, betalats ut eller tillgodoräknats felaktigt eller med ett för högt belopp. Av den underrättelse som lämnas ska det framgå vilka omständigheter som ligger till grund för antagandet att en ekonomisk förmån eller ett ekonomiskt stöd har beslutats, betalats ut eller tillgodoräknats felaktigt eller med ett för högt belopp. Samtidigt anges i utredningens underlagsrapport *Felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen* att lagen om underrättelseskyldighet

inte har fått fullt genomslag. Skälen till det uppges vara att det finns en osäkerhet i vilka situationer en underrättelse ska skickas, vilken information som i så fall får, bör eller ska bifogas samt att hanteringen sker manuellt. ISF anser att utredningen borde ha övervägt en reglering som läkte de problem som utredningen identifierat.

I den föreslagna lagen om granskningar för att upptäcka och förhindra felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen anges att om en fördjupad granskning inleds och när den avslutas, så ska berörd beslutsmyndighet eller arbetslöshetskassa underrättas om detta (se 7 § första stycket). De uppgifter som är av betydelse för beslutande myndighets eller arbetslöshetskassas handläggning ska då lämnas över (se 7 § andra stycket).

En fördjupad granskning får inledas om det finns anledning att anta att en felaktig utbetalning har skett (se 4 § första stycket). Denna lydelse är inte identisk med lydelsen i bestämmelsen i 2008 års lag angående upplysningsskyldighet men bör tillämpas lika; nämligen det finns ett lågt ställt beviskrav på att en felaktig utbetalning skett.

Sammanfattningsvis finns det reglerat på tre sätt att upplysning ska lämnas till beslutsmyndighet. Det framgår inte om någon av bestämmelserna har företräde framför den andra, och det framgår inte om det finns något skyndsamhetskrav. Innebär exempelvis bestämmelsen i 2008 års lag att underrättelse måste ske så snart en sådan misstanke förekommer, medan den nya myndigheten kan avvakta med att besluta om inledande granskning ska ske? Eller kan myndigheten avvakta och endast informera i enlighet med den föreslagna bestämmelsen i lagen om granskningar för att upptäcka och förhindra felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen?

Vidare uppkommer frågan vad beslutsmyndigheten eller beslutande arbetslöshetskassa ska göra under tiden som passerar från det att upplysning givits om att en fördjupad granskning ska ske och fram till dess att granskningen är avslutad. En rimlig följd bör vara, när det rör sig om periodiska ersättningar så som exempelvis sjukpenning, att beslutsmyndigheten inleder ett omprövningsärende och gör en extra kontroll avseende de ersättningar som belöper på senare perioder. Som framgår i betänkandet kommer inte den nya myndigheten fatta beslut med anledning av de uppgifter som den får fram, utan det är beslutsmyndigheten som ska genomföra det. Om beslutsmyndigheten inleder en granskning innebär det att Myndigheten för utbetalningskontroll samtidigt arbetar med kontroller avseende samma person och förmån. Om den beslutande myndigheten i stället avvaktar resultatet av den nya myndighetens fördjupade granskning kan det medföra att felaktiga utbetalningar fortsätter att ske. Så som bestämmelserna är utformade finns alltså både risk för dubbelarbete och risk för att felaktiga utbetalningar sker trots att det finns anledning att anta att felaktiga utbetalningar sker.

Vidare kan tilläggas att det inte finns något skyndsamhetskrav i Myndigheten för utbetalningskontrolls granskningar. Det saknas både när det gäller att besluta att inleda en fördjupad granskning och att rent faktiskt genomföra den fördjupade granskningen. ISF menar att det bör övervägas om ett sådant skyndsamhetskrav ska införas.

Vad gäller bestämmelsernas lydelse kan konstateras att den kritik som lämnats mot bestämmelsen från 2008 är relevant även beträffande den föreslagna 7 §. För att bestämmelserna ska få genomslag bör det därför övervägas förtydliganden avseende hur upplysning ska ske, vad myndigheten ska informera om och när det ska ske. Vidare bör det förtydligas hur bestämmelserna om information avseende fördjupad granskning förhåller sig till bestämmelsen i 2008 års lag.

ISF:s synpunkter på enskilda bestämmelser

1.9 Förslag till förordning (0000:00) om transaktionskonto

6 §

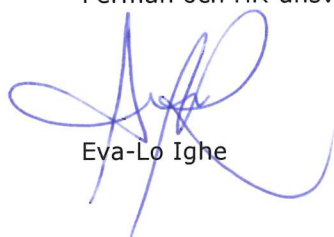
Myndigheten för utbetalningskontroll och myndigheter vars utbetalning ska ske via transaktionskontot får föreskriva eller besluta om att vissa utbetalningar får undantas från systemet med transaktionskonto.

Föreskrifts- eller beslutsrätten är rimligen var för sig. Det bör framgå att det förhåller sig på det sättet. Om så inte är fallet bör det förtydligas.

1.17-18 och 1.21-22 och 1.24 Förordningar med instruktion för Pensionsmyndigheten, Försäkringskassan, Skatteverket, Centrala studiestödsnämnden och Migrationsverket

I förordningarna anges att nämnda myndigheter ska samverka med Myndigheten för utbetalningskontroll. I bestämmelsen avseende Migrationsverket har bestämmelsen istället den lydelsen att myndighetens ska "särskilt samverka" med Myndigheten för utbetalningskontroll. Om bestämmelserna har olika lydelse eftersom samverkan mellan Migrationsverket och Myndigheten för utbetalningskontroll är tänkt att vara annorlunda än den mellan övriga myndigheter och Myndigheten för utbetalningskontroll bör detta förklaras. Om det inte är tänkt att vara någon skillnad bör bestämmelserna vara likalydande.

Detta yttrande har beslutats av generaldirektören Eva-Lo Ighe. Utredaren Johan Mellberg har varit föredragande. I beredningen har också utredarna Jens Karlsson, Hanna Forsell och Elisabeth Frid deltagit. Vid den slutliga handläggningen har chefsjuristen Anna Samuelsson, enhetscheferna Pererik Bengtsson och Mats Granér, den administrativa chefen Annika Stegarp Perman och HR-ansvariga Caroline Carlsson deltagit.



Eva-Lo Ighe



Johan Mellberg