

Till:

kommun@ale.se; info@almegautbildning.se; info@atr.nu; info@aneby.se; registrator; kommunstyrelsen@arvidsjaur.se; attunda tingsrätt; kommun@benctsfors.se; bergs.kommun@berg.se; info@bildkonstsverige.se; bolagsverket@bolagsverket.se; kommun@borgholm.se; kommun@borlange.se; registrator@bra.se; registrator@csn.se; domstolsverket@dom.se; kommun@eda.se; huvudregistrator; registrator; eskilstuna.kommun@eskilstuna.se; kontaktcenter@falun.se; info@folkbildningsradet.se; eva.dovresjo@fremia.se; info@foretagarna.se; forvaltningsrattenifalun; forvaltningsrattenimalmo; forvaltningsrattenistockholm; huvudkontoret; stadsledningskontoret@stadshuset.goteborg.se; kommun@hedemora.se; kontaktcenter@helsingborg.se; kommun@harnosand.se; info@ideburenskola.se; iaf; registrator; imy; registrator; kommun@kalmar.se; registrator; kammarrattenistockholm; info@karlshamn.se; kommunledningsforvaltningen@katrineholm.se; konkurrensverket; kronofogdemyndigheten@kronofogden.se; kommun@kungälv.se; kopings.kommun@kopings.se; info@lo.se; kommun@lindesberg.se; registrator; lulea.kommun@lulea.se; kommunstyrelsen@malmö.se; kommun@malung-salen.se; kommunen@mellerud.se; registrator; motala.kommun@motala.se; registrator@digga.se; registrator@mucf.se; kommun@monsteras.se; kontaktcenter@nortalje.se; kommun@ockelbo.se; ks@olofstrom.se; registrator; kommun@pitea.se; registrator kansli; Regelrådet; region@regionblekinge.se; region.dalarna@regiondalarna.se; rg@regiongavleborg.se; registrator.rlk@regionstockholm.se; post@regionsormland.se; region.uppsala@regionupsala.se; region.vasternorrland@ryn.se; anders.lundberg@adv-lundberg.se; justitieombudsmannen@jo.se; riksgalden; riksidrottsforbundet@rf.se; registrator; kansli@skurup.se; charlotta@smakom.se; socialstyrelsen; kommun@solleftea.se; info@sotenas.se; info@spfseniorema.se; registrator@statenssc.se; skolinspektionen; registrator; scb; registrator; kommunstyrelsen@stockholm.se; kommun@stromsund.se; info@studieforbunden.se; sundsvalls.kommun@sundsvall.se; info@financesweden.se; info@insurancesweden.se; registrator@ivo.se; remisser@svensktnaringsliv.se; remisser@advokatsamfundet.se; kansli@saco.se; info@sverigesakassor.se; info@hembygdsforbundet.se; registrator@skr.se; sakerhetspolisen@sakerhetspolisen.se; kommunstyrelsen@soderhamn.se; sodertalje.kommun@sodertalje.se; kommun@tibro.se; info; kommun@tjorn.se; kontakt; tranaskommun@tranas.se; trosa@trosa.se; registrator; registrator; registrator@ubm.se; vindeln.kommun@vindeln.se; kommunstyrelsen@vingaker.se; info@sv.se; karin.elinder@vardforetagarna.se; ida.ingero@vardforetagarna.se; kontaktcenter@varnamo.se; vasterviks.kommun@vastervik.se; post@varegion.se; kommunstyrelsen@vaxjo.se; ydre.kommun@ydre.se; registrator; kommun@amal.se; kommun@overkalix.se

Kopia:

Ärende:

Remiss av SOU, Kommunal anslutning till Utbetalningsmyndighetens verksamhet (SOU 2025:20), svar senast 20/5 2025

Datum:

den 20 februari 2025 14:30:21

Bilagor:

[Remissmissiv.pdf](#)

Du får inte ofta e-post från tamara.markovic@regeringskansliet.se. [Läs om varför det här är viktigt](#)

Kommunal anslutning till Utbetalningsmyndighetens verksamhet (SOU 2025:20)

Länk: <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/statens-offentliga-utredningar/2025/02/sou-202520/>

Remissvaren ska ha kommit in till Finansdepartementet **senast den 20 maj 2025**. Svaren bör lämnas per e-post till fi.remissvar@regeringskansliet.se och med kopia till fi.ofa.k.remiss@regeringskansliet.se. Ange diarienummer Fi2025/00415 och remissinstansens namn i ämnesraden på e-postmeddelandet.

Svaret bör lämnas i två versioner: den ena i ett bearbetningsbart format (t.ex. Word), den andra i ett format (t.ex. pdf) som följer tillgänglighetskraven enligt lagen (2018:1937) om tillgänglighet till digital offentlig service. Remissinstansens namn ska anges i namnet på respektive dokument.

Remissvaren kommer att publiceras på regeringens webbplats.

I remissen ligger att regeringen vill ha synpunkter på förslagen eller materialet i betänkandet. Synpunkter efterfrågas på samtliga alternativa författningsförslag. Remissinstanserna bör även ange om något av de alternativa författningsförslagen förordas.

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.

Betänkandet kan laddas ned från Regeringskansliets webbplats www.regeringen.se.

Remissinstanserna kan utan kostnad beställa tryckta exemplar av betänkandet via ett [beställningsformulär hos Elanders Sverige AB](#).

Råd om hur remissyttranden utformas finns i Statsrådsberedningens promemoria [Svara på remiss \(SB PM 2021:1\)](#). Den kan laddas ned från Regeringskansliets webbplats www.regeringen.se.

Med vänlig hälsning

Tamara Markovic

Kanslisekreterare

Finansdepartementet

Avdelningen för offentlig förvaltning

Kommunenheten

103 33 Stockholm

Tel. 084059441

Mobil 070-3102816

tamara.markovic@regeringskansliet.se

www.regeringen.se



Finansdepartementet

Kommunal anslutning till Utbetalningsmyndighetens verksamhet
(SOU 2025:20)

Remissinstanser

1. Ale kommun
2. Almega utbildning (fd. Friskolornas riksförbund)
3. Amatörteaterns riksförbund
4. Aneby kommun
5. Arbetsförmedlingen
6. Arvidsjårs kommun
7. Attunda tingsrätt
8. Bengtsfors kommun
9. Bergs kommun
10. Bildkonst Sverige
11. Bolagsverket
12. Borgholms kommun
13. Borlänge kommun
14. Brottsförebyggande rådet
15. Centrala studiestödsnämnden
16. Domstolsverket
17. Eda kommun
18. Ekobrottsmyndigheten
19. Ekonomistyrningsverket

20. Eskilstuna kommun
21. Falu kommun
22. Folkbildningsrådet
23. Fremia
24. Företagarna
25. Förvaltningsrätten i Falun
26. Förvaltningsrätten i Malmö
27. Förvaltningsrätten i Stockholm
28. Försäkringskassan
29. Göteborgs kommun
30. Hedemora kommun
31. Helsingborgs kommun
32. Härnösands kommun
33. Idéburna skolors riksförbund
34. Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen
35. Inspektionen för socialförsäkringen
36. Inspektionen för vård och omsorg
37. Integritetsskyddsmyndigheten
38. Justitiekanslern
39. Kalmar kommun
40. Kammarkollegiet
41. Kammarrätten i Stockholm
42. Karlshamns kommun
43. Katrineholms kommun
44. Konkurrensverket
45. Kronofogdemyndigheten
46. Kungälv kommun
47. Köpings kommun
48. Landsorganisationen i Sverige
49. Lindesbergs kommun

50. Linköpings universitet (Centrum för kommunstrategiska studier)
51. Luleå kommun
52. Malmö kommun
53. Malung-Sälens kommun
54. Melleruds kommun
55. Migrationsverket
56. Motala kommun
57. Myndigheten för digital förvaltning
58. Myndighetens för ungdoms- och civilsamhällesfrågor
59. Mönsterås kommun
60. Norrtälje kommun
61. Ockelbo kommun
62. Olofströms kommun
63. Pensionsmyndigheten
64. Piteå kommun
65. Polismyndigheten
66. Regelrådet
67. Region Blekinge
68. Region Dalarna
69. Region Gävleborg
70. Region Stockholm
71. Region Sörmland
72. Region Uppsala
73. Region Västernorrland
74. Rekonstruktörs- och konkursförvaltarkollegiet
75. Riksdagens ombudsmän (JO)
76. Riksgäldskontoret
77. Riksidrottsförbundet
78. Skatteverket
79. Skurups kommun

80. SmåKom
81. Socialstyrelsen
82. Sollefteå kommun
83. Sotenäs kommun
84. SPF Seniorerna
85. Statens servicecenter
86. Statens skolinspektion
87. Statens skolverk
88. Statistiska centralbyrån
89. Statskontoret
90. Stockholms kommun
91. Strömsunds kommun
92. Studieförbunden
93. Sundsvalls kommun
94. Svenska Bankföreningen
95. Svensk Försäkring
96. Svenskt Näringsliv
97. Sveriges advokatsamfund
98. Sveriges Akademikers Centralorganisation
99. Sveriges A-kassor
100. Sveriges hembygdsförbund
101. Sveriges Kommuner och Regioner
102. Säkerhetspolisen
103. Söderhamns kommun
104. Södertälje kommun
105. Tibro kommun
106. Tjänstemännens centralorganisation
107. Tjörns kommun
108. Transportstyrelsen
109. Tranås kommun

110. Trosa kommun
111. Upphandlingsmyndigheten
112. Uppsala universitet (juridiska fakulteten)
113. Utbetalningsmyndigheten
114. Vindelns kommun
115. Vingåkers kommun
116. Vuxenskolan
117. Vårdföretagarna
118. Värnamo kommun
119. Västerviks kommun
120. Västra Götalandsregionen
121. Växjö kommun
122. Ydre kommun
123. Åklagarmyndigheten
124. Åmåls kommun
125. Överkalix kommun

Remissvaren ska ha kommit in till Finansdepartementet **senast den 20 maj 2025**. Svaren bör lämnas per e-post till fi.remissvar@regeringskansliet.se och med kopia till fi.ofa.k.remiss@regeringskansliet.se. Ange diarienummer Fi2025/00415 och remissinstansens namn i ämnesraden på e-postmeddelandet.

Svaret bör lämnas i två versioner: den ena i ett bearbetningsbart format (t.ex. Word), den andra i ett format (t.ex. pdf) som följer tillgänglighetskraven enligt lagen (2018:1937) om tillgänglighet till digital offentlig service. Remissinstansens namn ska anges i namnet på respektive dokument.

Remissvaren kommer att publiceras på regeringens webbplats.

I remissen ligger att regeringen vill ha synpunkter på förslagen eller materialet i betänkandet. Synpunkter efterfrågas på samtliga alternativa författningsförslag. Remissinstanserna bör även ange om något av de alternativa författningsförslagen förordas.

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.

Betänkandet kan laddas ned från Regeringskansliets webbplats www.regeringen.se.

Remissinstanserna kan utan kostnad beställa tryckta exemplar av betänkandet via ett [beställningsformulär hos Elanders Sverige AB](#).

Råd om hur remissyttranden utformas finns i Statsrådsberedningens promemoria [Svara på remiss \(SB PM 2021:1\)](#). Den kan laddas ned från Regeringskansliets webbplats www.regeringen.se.

Johan Ndure
Departementsråd

Kopia till

Elanders Sverige AB, e-postadress: betankande@elanders.com

Kommunal anslutning till Utbetalningsmyndighetens verksamhet

*Betänkande av Utredningen om kommunal anslutning
till Utbetalningsmyndighetens verksamhet*

Stockholm 2025



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2025:20

SOU och Ds finns på regeringen.se under Rättsliga dokument.

Svara på remiss – hur och varför
Statsrådsberedningen, SB PM 2021:1.

Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på regeringen.se/remisser.

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2025

ISBN 978-91-525-1159-6 (tryck)

ISBN 978-91-525-1160-2 (pdf)

ISSN 0375-250X

Till statsrådet Erik Slottner

Regeringen beslutade den 11 maj 2023 att ge en särskild utredare i uppdrag att bland annat analysera de rättsliga förutsättningarna för kommunal anslutning till Utbetalningsmyndighetens verksamhet.

Hovrättspresidenten Ylva Norling Jönsson förordnades till särskild utredare den 1 september 2023.

Den 25 september 2023 förordnades kansliråden Johanna Edner, Karin Gustavsson och Karl Gutberg samt departementssekreteraren Fredrik Lund och ämnesrådet Hampus Strömberg som sakkunniga i utredningen. Som experter förordnades samma dag ekonomidirektören Tobias Dahlström (Region Dalarna), säkerhetsstrategen Katarina Ehn Blomgren (Helsingborgs kommun), rättsliga experten Göran Fagerström (Skatteverket), säkerhetschefen Anna Flink (Kalmar kommun), juristen Ellen Hausel Heldahl (Svenskt näringsliv), juristen Amanda Hugosson (Försäkringskassan), samordnare Christina Kiernan (Sveriges Kommuner och Regioner), ordföranden Peter Lindroth (SmåKom), utredaren Mari Lindskog (Södertälje kommun), stadsjuristen Ellinor Malmborg (Göteborgs kommun), juristen Kristoffer Martinsson (Region Stockholm), brottsförebyggande specialisten Sara Persson (Ekobrottsmyndigheten), biträdande enhetschefen Johanna Skinnari (Brottsförebyggande rådet) och Per Örlander (Polismyndigheten).

Den 18 oktober 2023 entledigades Per Örlander från uppdraget som expert och verksamhetsexperten Anna Björklund (Polismyndigheten) förordnades i hans ställe. Den 24 januari 2024 entledigades Fredrik Lund från uppdraget som sakkunnig och i hans ställe förordnades rådgivaren Ulrika Johansson (Utbetalningsmyndigheten) som expert. Den 2 april 2024 entledigades Amanda Hugosson från uppdraget som expert och i hennes ställe förordnades rättsliga experten Maria Ångman Wiesel (Försäkringskassan). Den 20 april 2024 entledigades Mari Lindskog från uppdraget som expert och i hennes

ställe förordnades resultatområdeschefen Pierre Gharzani. Den 28 oktober 2024 entledigades Peter Lindroth från uppdraget som expert.

Hovrättsrådet Fredrik Van Kesbeeck Andersson har varit huvudsekreterare i utredningen från och med den 7 september 2023. Konsulten Anette Ömossa har varit sekreterare i utredningen på halvtid från och med den 11 september 2023 och på heltid från och med den 1 oktober 2023 till om med den 31 oktober 2024. Utredaren Andreas Hagström (Statskontoret) har såsom stabsbiträde biträtt utredningens sekretariat mellan den 23 oktober 2023 och 4 juli 2024. Den rättsliga experten Liselotte Westerlind har biträtt utredningens sekretariat mellan den 1 september 2024 och den 31 januari 2025.

Arbetet har bedrivits i nära samråd med de sakkunniga och experterna. Betänkandet har skrivits i vi-form. Detta hindrar inte att det finns skilda uppfattningar i enskilda frågor.

Utredningen överlämnar härmed betänkandet *Kommunal anslutning till Utbetalningsmyndighetens verksamhet* (SOU 2025:20).

Uppdraget är med detta slutfört.

Stockholm i februari 2025

Ylva Norling Jönsson

Fredrik Van Kesbeeck Andersson

Innehåll

Sammanfattning	21
1 Författningsförslag 1	39
1.1 Förslag till lag om ändring i lagen (2023:454) om transaktionskonto vid Utbetalningsmyndigheten	39
1.2 Förslag till lag om ändring i lagen (2023:455) om Utbetalningsmyndighetens granskning av utbetalningar	42
1.3 Förslag till lag om ändring i lagen (2023:456) om skyldighet att lämna uppgifter till Utbetalningsmyndigheten	45
1.4 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2023:462) om transaktionskonto vid Utbetalningsmyndigheten	47
2 Författningsförslag 2	49
2.1 Förslag till lag om ändring i lagen (2023:455) om Utbetalningsmyndighetens granskning av utbetalningar	49
2.2 Förslag till lag om ändring i lagen (2023:456) om skyldighet att lämna uppgifter till Utbetalningsmyndigheten	52
3 Författningsförslag 3	55
3.1 Förslag till lag om ändring i lagen (2023:454) om transaktionskonto vid Utbetalningsmyndigheten	55

4	Uppdraget och dess genomförande	59
4.1	Utredningsuppdraget	59
4.2	Ramen för utredningsuppdraget.....	59
4.3	Utredningens begreppsanvändning.....	61
4.3.1	Välfärd, välfärdssystem och välfärdsutbetalningar.....	61
4.3.2	Felaktiga utbetalningar	63
4.3.3	Kommunal, kommun och region	65
4.4	Genomförandet av arbetet	65
4.5	Betänkandets disposition och struktur	66
DEL 1 Att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar		
5	Inledande beskrivningar och allmänna utgångspunkter.....	69
5.1	Brottslighet med stor samhällspåverkan	69
5.2	Felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen	72
5.2.1	Olika typer av felaktiga utbetalningar	72
5.2.2	Oavsiktliga fel.....	73
5.2.3	Avsiktliga, mindre fel.....	74
5.2.4	Ekonomisk brottslighet.....	74
5.2.5	Organiserad brottslighet.....	75
5.3	Arbetet mot felaktiga utbetalningar och välfärdsbrottslighet över tid.....	76
5.3.1	Förändringar i synen på felaktiga utbetalningar.....	76
5.3.2	Initiativ för ökat informationsutbyte	83
5.4	Kommunsektorn och felaktiga utbetalningar.....	89
5.4.1	Allmänt om kommuner och regioner	89
5.4.2	Fokus har legat på den statliga nivån	90
5.4.3	Intåget av privata aktörer på det kommunala området.....	93
5.4.4	Felaktiga utbetalningar från kommunsektorn.....	97

5.5	Det finns skäl för ett mer systematiskt arbete över förvaltningsnivåerna	106
5.5.1	Välfärden tillhandahålls av såväl staten som kommuner och regioner.....	106
5.5.2	Brottsligheten och de felaktiga utbetalningarna ställer höga krav på informationsutbyte.....	108
5.5.3	Förtroendet för välfärdssystemen och hanteringen av offentliga medel.....	109
5.5.4	Att förhindra felaktiga utbetalningar innebär stora vinster.....	111
5.6	Kommunsektorns förutsättningar att motverka felaktiga utbetalningar behöver stärkas	112
5.6.1	Tidigare åtgärder på det kommunala området har inte varit tillräckliga.....	112
5.6.2	Det behövs ett nytt verktyg för att motverka felaktiga utbetalningar i kommunsektorn.....	114
5.6.3	Ett mer systematiskt arbete över förvaltningsnivåerna förbättrar förutsättningarna för kommuner och regioner ...	116
5.6.4	Utbetalningsmyndighetens verksamhet talar i sig för en kommunal anslutning	117
5.7	Utgångspunkter för utredningens överväganden	119
5.7.1	En kommunal anslutning kan bidra till att motverka felaktiga utbetalningar och välfärdsbrottslighet.....	120
5.7.2	Det är viktigt att kontrollen är likvärdig inom välfärdssystemen	121
5.7.3	Felaktiga utbetalningar och välfärdsbrottslighet ska motverkas på ett tidigt stadium	121
5.8	Alternativa och kompletterande åtgärder till en kommunal anslutning.....	122
5.8.1	Det finns ytterligare verktyg att använda	122
5.8.2	Alternativa åtgärder inom regionernas område ...	123
5.8.3	Kompletterande åtgärder	126

6	Utbetalningsmyndigheten	129
6.1	Inledning	129
6.2	En ny myndighet med nytt uppdrag	129
6.3	Organisation och uppgifter.....	130
6.4	Systemet med transaktionskonto	131
6.4.1	Allmänt	131
6.4.2	Begrepp	133
6.4.3	Organisationskommitténs tankar bakom utformningen av systemet med transaktionskonto	134
6.4.4	Närmare om systemet med transaktionskonto...	136
6.4.5	Serviceåtagande till allmänheten.....	138
6.5	Dataanalyser och urval	139
6.6	Inledande och fördjupade granskningar.....	140
6.6.1	Inledande granskning.....	141
6.6.2	Fördjupad granskning.....	143
6.7	Uppgiftsskyldighet och underrättelseskyldighet	145
6.7.1	Uppgiftsskyldighet i förhållande till Utbetalningsmyndigheten	145
6.7.2	Utbetalningsmyndighetens underrättelseskyldighet.....	149
6.8	Regleringen av personuppgiftsbehandling vid Utbetalningsmyndigheten	153
6.9	Samverkan	154
6.10	Förväntningar på Utbetalningsmyndighetens verksamhet	154
6.10.1	Utbetalningsmyndighetens uppdrag.....	154
6.10.2	Utbetalningsmyndighetens analysverksamhet....	156
6.10.3	Fortsatt kontrollarbete efter kommunal anslutning	157

DEL 2 Kartläggning av felaktiga kommunala utbetalningar

7	Kartläggning av felaktiga kommunala utbetalningar	161
7.1	Utredningsuppdraget.....	161
7.2	Närmare om uppdragets omfattning	162
7.3	Den kommunala ekonomin i förhållande till de kartlagda utbetalningarna	165
7.3.1	Kommunernas kostnader för eget åtagande	166
7.3.2	Regionernas kostnader för eget åtagande	166
7.3.3	Kommunernas utbetalningar till enskilda, privata utförare och föreningar.....	167
7.3.4	Regionernas utbetalningar till privata utförare och föreningar.....	168
7.4	Det finns många utmaningar med att kartlägga felaktiga kommunala utbetalningar.....	169
7.4.1	Kommunsektorns felaktiga utbetalningar har inte kartlagts tidigare på nationell nivå	169
7.4.2	Vissa förhållanden kan försvåra identifiering av felaktiga utbetalningar	170
7.4.3	Kommunsektorns arbetsätt och vissa regelverk har medfört utmaningar i kartläggningsarbetet	176
7.4.4	Ett brett perspektiv i kartläggningsarbetet	178
7.5	Metoden för kartläggningen.....	179
7.5.1	Kartläggningens övergripande struktur	179
7.5.2	Närmare om enkätundersökningen.....	180
7.5.3	Närmare om intervjudelen	183
8	Resultaten av kartläggningen	185
8.1	Fokus riktas mot riskerna för felaktiga utbetalningar	185
8.2	Kommunsektorns arbete mot felaktiga utbetalningar.....	185
8.2.1	Risکانalyser och interna kontroller	185
8.2.2	Verksamhetsområden som omfattas av riskanalyser och/eller interna kontroller.....	187

8.2.3	It-system och it-tjänster som motverkar felaktiga utbetalningar	188
8.2.4	Andra arbetssätt för att motverka felaktiga utbetalningar.....	188
8.3	Risikfaktorer och hinder för att motverka felaktiga utbetalningar	189
8.3.1	Risikfaktorer och/eller hinder enligt kommunerna.....	190
8.3.2	Risikfaktorer och/eller hinder enligt regionerna.....	192
8.4	Risiker för felaktiga utbetalningar inom olika verksamhetsområden	194
8.4.1	Risiker inom kommunernas verksamhetsområden	195
8.4.2	Risiker inom regionernas verksamhetsområden ..	202
8.5	Kända felaktiga kommunala utbetalningar	205
8.5.1	Kända felaktiga utbetalningar i kommunerna – skattningar utifrån enkätresultaten	205
8.5.2	Kända felaktiga utbetalningar i regionerna – skattningar utifrån vårt enkätresultat.....	208
9	Slutsatser av vår kartläggning.....	211
9.1	Analysens inriktning	211
9.2	Vad kartläggningen säger om felaktiga utbetalningar	212
9.2.1	Risikerna för felaktiga utbetalningar.....	212
9.2.2	Sifferunderlaget	213
9.3	Sammanfattande iakttagelser gällande modus vid felaktiga utbetalningar.....	213
9.4	Sammanfattande iakttagelser gällande riskerna för felaktiga utbetalningar från kommunsektorn	214
9.4.1	Risikerna innebär utmaningar	214
9.4.2	Kommunsektorns eget arbete och externa faktorer	215

9.5	Sammanfattande iakttagelser gällande omfattningen av felaktiga kommunala utbetalningar	217
9.5.1	Andelen felaktiga kommunala utbetalningar som redovisats är låg.....	217
9.5.2	Ramen för utredningens arbete påverkar resultatet av kartläggningen	217
9.5.3	Många kommuner och regioner saknar rutiner för att dokumentera felaktiga utbetalningar	218
9.5.4	Felaktiga utbetalningar knutna till en viss aktör eller vissa verksamhetsområden får stor påverkan på kartläggningen.....	219
9.5.5	Tidigare bedömningar av felaktiga utbetalningar	220
9.5.6	Slutsatser kring omfattningen av felaktiga kommunala utbetalningar	222
9.5.7	Nyttan med en kartläggning	224
9.5.8	Kommunsektorns felaktiga utbetalningar enligt tre scenarier.....	226
9.6	Kartläggningens betydelse för en kommunal anslutning ...	227

DEL 3 Kommunal anslutning till Utbetalningsmyndighetens verksamhet

10	Rättsliga förutsättningar för kommunal anslutning till Utbetalningsmyndighetens verksamhet	233
10.1	Flera omfattande regelverk får betydelse	233
10.2	Rättsliga aspekter gällande kommunsektorn	234
10.2.1	Allmänt om den kommunala självstyrelsen	234
10.2.2	Den kommunala självstyrelsens innebörd	234
10.2.3	Området för den kommunala självstyrelsen.....	236
10.2.4	Den kommunala självstyrelsen kan inskränkas ...	236
10.2.5	Nationella värden kan motivera ett inskränkande av självbestämmanderätten.....	237
10.2.6	Normgivning beträffande den kommunala självstyrelsen	238

10.2.7	Hur påverkar anslutning till Utbetalningsmyndighetens verksamhet den kommunala självstyrelsen?	239
10.2.8	Den kommunala finansieringsprincipen	239
10.2.9	Finansieringsprincipens betydelse för anslutning till Utbetalningsmyndighetens verksamhet.....	240
10.3	Regler om offentlig upphandling, statsstöd och konkurrensbegränsning.....	241
10.3.1	Flera regelverk aktualiseras.....	241
10.3.2	Påverkan på relationer mellan olika aktörer	241
10.3.3	Allmänt om de olika regelverken	243
10.3.4	Regelverkens betydelse för en kommunal anslutning till Utbetalningsmyndighetens verksamhet.....	249
11	Alternativ för kommunal anslutning till Utbetalningsmyndighetens verksamhet	253
11.1	Innebörden av en kommunal anslutning.....	253
11.2	Alternativa utformningar av en anslutning	256
11.2.1	Olika grader av integrering mellan Utbetalningsmyndighetens verksamhet och kommuner respektive regioner	256
11.2.2	Olika sätt att se på alternativen för anslutning ...	262
11.3	Alternativen i förhållande till syftet med en anslutning.....	263
11.4	Alternativen i förhållande till de rättsliga förutsättningarna för anslutning.....	267
11.5	Samtliga kommuner och regioner bör anslutas	271
11.6	Anslutningen bör vara obligatorisk för kommuner och regioner	272
11.7	Samtliga utbetalningar inom vårt uppdrag bör anslutas	273
11.8	Två anslutningsalternativ förordas	275

12	Förslag till kommunal anslutning till Utbetalningsmyndighetens verksamhet	281
12.1	Alternativa författningsförslag till kommunal anslutning	281
12.2	Kommunal anslutning kräver reglering genom lag	282
12.3	Kommunal anslutning till systemet med transaktionskonto enligt författningsförslag 1	283
12.3.1	Regleringen av kommunal anslutning till Utbetalningsmyndighetens verksamhet.....	283
12.3.2	En kommunal utbetalning föranleder inte registrering av ett transaktionskonto	285
12.3.3	Uppgifter om kommunala utbetalningar ska registreras.....	285
12.3.4	De kommunala utbetalningar som ska registreras i systemet med transaktionskonto ska anges i lag.....	287
12.4	Kommunal anslutning till verksamheten dataanalys och granskning enligt författningsförslag 1 och 2	292
12.4.1	Inledande synpunkter.....	292
12.4.2	Kommunala utbetalningar kommer att omfattas av dataanalys- och granskningsverksamheten.....	293
12.4.3	Kommunala utbetalningar ska kunna granskas ...	294
12.5	Kommunal anslutning till systemet med transaktionskonto enligt författningsförslag 3	298
12.5.1	Inledande synpunkter.....	298
12.5.2	Anslutning av utbetalningar till enskilda huvudmän och privata utförare till systemet med transaktionskonto	299
12.5.3	Medskick vid en anslutning av utbetalningar till enskilda huvudmän och privata utförare	301

DEL 4 Informationsutbyte

13	Utbetalningsmyndighetens informationsbehov och rättsliga förutsättningar för informationsutbyte.....	307
13.1	Utredningsuppdraget	307
13.2	Kartläggning av informationsbehovet.....	307
13.3	Informationsbehovet vid anslutning till systemet med transaktionskonto	309
13.4	Informationsbehovet vid anslutning till dataanalys- och granskningsverksamhet.....	310
13.4.1	Inledning.....	310
13.4.2	Exempel på informationsbehov.....	311
13.5	Rättsliga förutsättningar för informationsdelning	316
13.5.1	Bestämmelser om sekretess i allmän verksamhet.....	317
13.5.2	Bestämmelser om tystnadsplikt i enskild verksamhet.....	318
13.5.3	Sekretessbrytande bestämmelser.....	319
13.5.4	Prövningen av utlämnande av annars sekretessbelagda uppgifter.....	325
13.5.5	Sekretessregelverkets betydelse för utredningens uppdrag	326
14	Uppgiftsskyldigheter och underrättelseskyldigheter	329
14.1	Informationsutbyte vid olika grader av integrering	329
14.2	Behovet av uppgiftsskyldighet i förhållande till Utbetalningsmyndigheten.....	330
14.2.1	Uppgiftsskyldigheter för kommuner och regioner bör införas	330
14.2.2	Uppgiftsutlämnandet ska ske kontinuerligt.....	334
14.3	Uppgifter av betydelse för kommunal anslutning till systemet med transaktionskonto	335
14.3.1	Det ska införas en skyldighet för kommuner och regioner att lämna uppgifter om utbetalningar.....	335

14.4	Uppgifter av betydelse för dataanalyser och urval.....	339
14.4.1	Uppgifter som rör beslut om ekonomiska förmåner och ekonomiska stöd	339
14.4.2	Kontaktuppgifter som har lämnats till kommuner och regioner	345
14.5	Uppgifter av betydelse för fördjupad granskning.....	347
14.5.1	Uppgiftsskyldighet för kommuner och regioner för uppgifter som avser en namngiven fysisk eller juridisk person	347
14.6	Underrättelseskyldighet för Utbetalningsmyndigheten	353
14.6.1	Utbetalningsmyndigheten ska underrätta kommuner och regioner om granskning.....	353
14.7	Återkoppling på underrättelser.....	359
14.8	Medskick vid en anslutning av utbetalningar till enskilda huvudmän och privata utförare.....	361
14.8.1	Uppgifter från kommuner och regioner av betydelse för dataanalys och granskning	362
14.8.2	Uppgifter från enskilda huvudmän och privata utförare av betydelse vid fördjupad granskning ..	365
14.8.3	En utökad uppgiftsskyldighet för statliga myndigheter bör utredas vidare.....	368
15	Personuppgiftsbehandling	371
15.1	Uppdraget.....	371
15.2	Rättsliga förutsättningar för behandling av personuppgifter	371
15.2.1	Europakonventionen.....	372
15.2.2	Regeringsformen	372
15.2.3	EU:s dataskyddsförordning.....	373
15.2.4	Dataskyddslagen.....	377
15.2.5	Dataskyddsdirektivet och brottsdatalagen	380
15.2.6	Registerförfattningar.....	381
15.2.7	Dataskyddsregelverkets betydelse för utredningens uppdrag.....	390

15.3	En begränsning av skyddet för den personliga integriteten är godtagbar för ändamålet.....	392
15.4	Personuppgiftsbehandlingen hos Utbetalningsmyndigheten	395
15.4.1	Det kommer att finnas rättslig grund för behandlingen	395
15.4.2	Den befintliga regleringen är tillräcklig	397
15.5	Personuppgiftsbehandlingen inom kommuner och regioner	403
15.5.1	Personuppgiftsbehandlingen hos kommuner och regioner vid utlämnande av personuppgifter	403
15.5.2	Behandling av uppgifter vid mottagande av personuppgifter.....	406
16	Samlad integritetsanalys.....	409
16.1	Uppdraget	409
16.2	Några utgångspunkter för bedömningen.....	409
16.3	Förslagen om informationsutbyte utgör ett proportionerligt intrång i den personliga integriteten.....	411
16.4	Den personuppgiftsbehandling som informationsutbytet medför är proportionerlig	415

DEL 5 Ikraftträdande, konsekvenser och författningskommentarer

17	Ikraftträdandebestämmelser.....	423
18	Konsekvenser	427
18.1	Konsekvensbeskrivningens innehåll.....	427
18.2	Förslagen i korthet	428
18.3	Syftet med en kommunal anslutning och alternativa lösningar.....	429

18.4	Grundläggande förutsättningar för reglering av kommuner och regioner.....	430
18.5	Svårigheter att bedöma konsekvenser.....	431
18.6	Effekter för offentliga finanser	433
18.6.1	Svårigheter att uppskatta kostnader	433
18.6.2	Kostnader för anslutning av statliga myndigheter	435
18.6.3	Utgångspunkter vid uppskattning av kostnader för en kommunal anslutning	439
18.6.4	Konsekvenser för kommuner och regioner inklusive uppskattade kostnader.....	440
18.6.5	Konsekvenser för Utbetalningsmyndigheten inklusive uppskattade kostnader.....	445
18.6.6	Finansiering av förslagen.....	447
18.7	Samhällsekonomiska konsekvenser	448
18.8	Konsekvenser för felaktiga utbetalningar och välfärdsbrottslighet	451
18.8.1	Konsekvenser för felaktiga utbetalningar	451
18.8.2	Konsekvenser för brottsligheten	453
18.9	Konsekvenser för enskilda	456
18.10	Fördelningseffekter	457
18.11	Konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män	457
18.12	Konsekvenser för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen	458
18.13	Konsekvenser för övriga statliga myndigheter.....	459
18.13.1	Myndigheter som är anslutna till Utbetalningsmyndighetens verksamhet.....	459
18.13.2	Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten.....	460
18.13.3	Domstolar	461
18.13.4	Myndigheter som har ett informationsutbyte med Utbetalningsmyndigheten	462
18.14	Konsekvenser för organisationer	463

18.15	Konsekvenser för företag.....	463
18.15.1	Konkurrens.....	463
18.15.2	Sekretess för ekonomiska förhållanden.....	464
18.15.3	Uppgiftslämnarbördan kan öka marginellt	465
18.15.4	Förutsättningarna för små företag	465
18.15.5	Konsekvenser för försäkringsföretag.....	466
18.16	Konsekvenser för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet	466
18.17	Konsekvenser för risk och sårbarhet i krig och kris.....	467
18.18	Konsekvenser i förhållande till Sveriges åtaganden gentemot EU	467
18.19	Konsekvenser för miljön.....	467
19	Författningskommentar till författningsförslag 1	469
19.1	Förslaget till lag om ändring i lagen (2023:454) om transaktionskonto vid Utbetalningsmyndigheten.....	469
19.2	Förslaget till lag om ändring i lagen (2023:455) om Utbetalningsmyndighetens granskning av utbetalningar ..	473
19.3	Förslaget till lag om ändring i lagen (2023:456) om skyldighet att lämna uppgifter till Utbetalningsmyndigheten	476
20	Författningskommentar till författningsförslag 2	483
20.1	Förslaget till lag om ändring i lagen (2023:455) om Utbetalningsmyndighetens granskning av utbetalningar ..	483
20.2	Förslaget till lag om ändring i lagen (2023:456) om skyldighet att lämna uppgifter till Utbetalningsmyndigheten	486
21	Författningskommentar till författningsförslag 3	491
21.1	Förslaget till lag om ändring i lagen (2023:454) om transaktionskonto vid Utbetalningsmyndigheten.....	491

Bilagor

Bilaga 1	Kommittédirektiv 2023:63	497
Bilaga 2	Kommittédirektiv 2024:84	507
Bilaga 3	Enkätfrågor och bortfallsanalys	509

Sammanfattning

Uppdraget

Syftet med vårt uppdrag är att motverka felaktiga utbetalningar och välfärdsbrottslighet. Utredningen gäller utbetalningar från kommuner och regioner och består av två delar. Den ena delen handlar om att kartlägga felaktiga kommunala utbetalningar inom vissa särskilt angivna utbetalningsslag, och den andra delen om att föreslå en kommunal anslutning till Utbetalningsmyndighetens verksamhet.

Felaktiga kommunala utbetalningar har inte fått samma uppmärksamhet som de statliga

Att det förekommer missbruk av välfärdssystemen började diskuteras på allvar under 1990-talet. Diskussionen har därefter intensifierats och en rad åtgärder har vidtagits. På nationell nivå har det bland annat införts ett särskilt brott för missbruk av välfärdssystemen, bidragsbrott, och möjligheterna för olika samhällsaktörer att utbyta information för att förhindra felaktiga utbetalningar har utökats. Fokus har emellertid legat på de statliga utbetalningarna. Det är först under senare år som debatten även tagit sikte på missbruk inom kommunsektorn. Felaktiga utbetalningar av ekonomiskt bistånd och ersättning för personlig assistans har visserligen uppmärksammats under ett antal år, men frågan lyftes på allvar efter det att ett antal stora felaktiga utbetalningar till privata aktörer på det kommunala området uppmärksammats. Genom intåget av de privata aktörerna, som till stor del skedde när lagen om valfrihets-system infördes år 2009, ändrades förutsättningarna inom kommunsektorn. Välfärdsbrottsligheten har fått en ny dimension genom att grovt kriminella personer kommit att driva välfärdsföretag. Det har

föranlett både felaktiga utbetalningar i mångmiljonklassen och att välfärdstjänster inte tillhandahållits på avtalat sätt med personligt lidande som följd.

Eftersom de felaktiga kommunala utbetalningarna inte fått samma uppmärksamhet på nationell nivå som de statliga har arbetet inom kommunsektorn för att motverka dem inte kommit lika långt som inom den statliga sektorn. Det har exempelvis inte getts motsvarande förutsättningar för informationsutbyte och kommunsektorn har inte fullt ut kunnat dra nytta av arbetssätt och gemensamma problembilder som utvecklats i statliga verksamheter. Arbetet har inte heller prioriterats i lika hög grad och kunskapen om felaktiga kommunala utbetalningar är inte lika stor som om statliga sådana. Det finns därför anledning att befara att de felaktiga kommunala utbetalningar som identifierats endast är toppen av ett isberg. Eftersom mycket tyder på att det är enklare att begå välfärdsbrottslighet inom kommunsektorn än inom statens område och det dessutom är förenat med lägre upptäcktsrisk kommer problemen sannolikt att öka om det inte görs kraftfulla insatser.

Hur stora är de felaktiga utbetalningarna?

Ingen vet hur stora de är

Vi har haft i uppgift att kartlägga felaktiga kommunala utbetalningar inom tre områden. Det första området är utbetalningar från olika välfärdssystem direkt till den enskilda individ som utbetalningen avser eller till någon annan som tar emot utbetalningen för den personens räkning. Inom den kategorin faller i huvudsak utbetalningar av ekonomiskt bistånd och ersättning för personlig assistans. Det andra området är utbetalningar till enskilda huvudmän enligt skollagen och till privata utförare enligt kommunallagen. Det handlar här om utbetalning av skolpeng till fristående skolor och utbetalningar till exempelvis vårdcentraler, tandläkarpraktiker och privata hemtjänstföretag för utförda tjänster. Det tredje området är utbetalningar av föreningsbidrag.

För att kartlägga de felaktiga utbetalningarna inom dessa områden har vi vänt oss till kommunsektorn genom en enkätundersökning. Samtliga kommuner och regioner har tillfrågats om vilka felaktiga utbetalningar som upptäckts och om vilka risker för så-

dana utbetalningar som finns. När det gäller de belopp som redovisats till oss är det uppenbart att de är alldeles för låga. Flera har exempelvis angett att de inte haft några felaktiga utbetalningar, samtidigt som vi har kunnat konstatera att samma kommun eller region har gjort polisanmälningar om bidragsbrott. I vissa fall har företrädare för en viss kommun eller region, som i enkäten angett att det inte förekommit några felaktiga utbetalningar, berättat om sådana i utredningens intervjuer. Det kan därför konstateras att den närmare kännedomen om konkreta felaktiga utbetalningar inom kommunsektorn är låg och att de belopp som redovisats till oss inte är tillförlitliga.

Att göra en helt rättvisande bedömning hade krävt en mer ingående granskning än vad vi inom ramen för vårt arbete haft möjlighet att göra. En sådan skulle ta mycket tid och resurser i anspråk och kräva tillgång till sekretessbelagd information samt specialistkunskap inom exempelvis medicin.

Vi tror att de felaktiga utbetalningarna är stora ...

Det finns all anledning att tro att de felaktiga utbetalningarna från kommuner och regioner uppgår till stora belopp. Detta grundar vi på flera faktorer.

Inom det statliga området har arbetet mot felaktiga utbetalningar pågått under längre tid än inom det kommunala, vilket innebär att kunskapen, erfarenheten och säkerheten i bedömningarna sannolikt är större på det statliga området. Enligt KUT-delegationens bedömning år 2017 uppgick den totala omfattningen av felaktiga utbetalningar till 5,5 procent eller motsvarande 18 miljarder kronor. ESV:s bedömning år 2021 var att andelen uppgick till cirka 2 procent och motsvarade 13–16 miljarder kronor. I en internationell studie, som rörde "health-care fraud" men inte svenska förhållanden, bedömdes felaktiga utbetalningar uppgå till minst 3 procent, troligen mer än 5 procent och möjligen till så mycket som 10 procent. Dessa skattningar skiljer sig avsevärt från de resultat vi erhållit genom enkätundersökningen, vilka ligger mellan 0–0,6 procent.

Företrädare för kommuner och regioner har uppgett att antalet okända felaktiga utbetalningar sannolikt är stort. När felaktiga utbetalningar upptäckts inom enskilda verksamhetsområden har de i flera fall uppgått till en stor andel av de totala utbetalningarna inom det området. Som exempel kan nämnas att en kommun uppgav att de felaktiga utbetalningarna utgjorde 16 procent av kommunens totala köp av hemtjänst från privata utförare ett visst år. Motsvarande andelar från andra kommuner har uppgått till 7 respektive 14 procent.

Till detta ska läggas de risker för felaktiga utbetalningar som identifierats i kartläggningen. Den faktor som i störst utsträckning bedöms utgöra en risk för felaktiga utbetalningar är bristen på resurser för kontroller och därefter anges bristande kunskaper på området. Ytterligare risker som identifierats i vårt arbete är knutna till privata utförare. Här nämns oklara avtal och att regelverken om offentlig upphandling och valfrihet inte ger möjlighet till tillräckliga kontroller. Vidare kan kontrollen kompliceras av det faktum att förutsättningarna eller beviljandet av rätten till utbetalning beslutas av en part medan själva utbetalningen görs av en annan part. Så är fallet gällande skolpengen, där Skolinspektionen meddelar tillstånd att bedriva skola och kommunen därefter betalar ut skolpengen. En kommun har begränsade möjligheter att inte betala ut skolpeng när inspektionen meddelat tillstånd. Ett annat exempel där kontrollmöjligheterna är begränsade, är ersättning för den så kallade utomlänsvården. Om en patient söker vård i en annan region än där denne är folkbokförd, ska regionerna fakturera varandra för utförd vård. Det innebär att den region som ska betala inte har kontroll över vilka avtal som finns mellan betalningsmottagaren, som ofta är en privat vårdgivare, och den andra regionen, varför det är svårt att avgöra om vården utförts på ett sådant sätt att ersättning ska utgå.

Ytterligare en omständighet som talar för att det finns ett stort antal okända felaktiga utbetalningar är de brottsupplägg med användande av företag som uppdragsgivare och där de felaktiga utbetalningarna uppgått till mångmiljonbelopp. Det finns sannolikt flera sådana upplägg som ännu inte upptäckts och som innebär att stora belopp försvinner i felaktiga utbetalningar.

Mot denna bakgrund finns enligt vår bedömning inget skäl att tro att de kommunala felaktiga utbetalningarna skulle vara lägre än de statliga. Eftersom kontrollen är bättre på det statliga området och det finns en övervältringsrisk till kommunsektorn när kontrollerna på det statliga området skärps, finns tvärtom anledning att befara att de är högre. Enligt vår bedömning är det möjligt att de felaktiga kommunala utbetalningarna kan uppgå till så mycket som 10 procent av utbetalningarna. Det sammanlagda belopp som kommunsektorn betalar ut för de utbetalningar som vi kartlagt uppgår till 193 miljarder kronor årligen. Om antagandet stämmer kan det alltså handla om 19 miljarder kronor i felaktiga utbetalningar årligen enbart från kommuner och regioner. Beloppet kan dock vara både högre och lägre.

... och att de kommer att öka om inget görs

Privata aktörer inom kommunsektorn är som nämnts en relativt ny företeelse, i vart fall i större skala. Erfarenheterna av felaktiga utbetalningar knutna till privata utförare och huvudmän enligt skollagen är därför begränsade och kunskapen håller på att byggas upp. Som konstaterats är det svårt att motverka felaktiga utbetalningar från kommuner och regioner och vi vet att brottsligheten söker sig dit upptäcktsrisken är låg och vinsterna stora. Därtill ska läggas den övervältringseffekt som kommunsektorn riskerar när den statliga sidan blir bättre på att upptäcka och förhindra felaktiga utbetalningar. Sammantaget menar vi att det finns en uppenbar risk för att de felaktiga utbetalningarna från kommunsektorn kommer att fortsätta och även öka om inte kommuner och regioner ges bättre förutsättningar att motverka felaktigheterna.

En kommunal anslutning till Utbetalningsmyndighetens verksamhet

Vad gör kommuner och regioner i dag?

Det bedrivs ett aktivt arbete inom kommunsektorn för att motverka felaktiga utbetalningar. Arbetet sker hos både SKR och i kommuner och regioner och består av alltifrån informationsspridning om

välfärdsbrottslighet och felaktiga utbetalningar till konkret arbete med uppföljning och kontroll av utbetalningar. Vidare tas initiativ på nationell nivå som kan underlätta för kommuner och regioner att arbeta mot de felaktiga utbetalningarna, exempelvis genom möjligheter till ökat informationsutbyte. Det pågår också arbete som syftar till att ge bättre underlag vid offentliga upphandlingar. Trots dessa initiativ kan konstateras att det är de statliga utbetalningarna som stått i fokus för nationella åtgärder för att motverka felaktiga utbetalningar. Något motsvarande arbete avseende de kommunala utbetalningarna har inte bedrivits och det arbete som hittills gjorts har inte varit tillräckligt för att på ett tillfredsställande sätt motverka den systematiska och grova brottslighet som riktas mot de kommunala välfärdssystemen. Det kan dock ifrågasättas om kommunsektorn ensam kan stävja den välfärdsbrottslighet som riktas mot den.

Vad kan Utbetalningsmyndigheten göra?

Utbetalningsmyndigheten har till uppgift att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. Myndighetens verksamhet är en helt ny företeelse i svensk förvaltning och den är ett offensivt verktyg för att möta de felaktiga utbetalningar som förekommer på välfärdsområdet. Myndighetens arbete ska komplettera, men inte ersätta, det kontrollarbete som redan bedrivs hos de myndigheter som är anslutna till dess verksamhet.

Utbetalningsmyndigheten har till uppgift att bland annat göra granskningar baserade på dataanalys och urval av utbetalningar från välfärdssystemen, vilket ökar möjligheterna att upptäcka och förhindra den systematiska och grova brottslighet som vi ser växa fram. Arbetet bedrivs utifrån ett myndighetsövergripande perspektiv där Utbetalningsmyndigheten har tillgång till flera olika myndigheters beslut om utbetalningar och andra uppgifter i syfte att sambearbeta dessa för att upptäcka felaktigheter och angrepp som riktas mot systemen. Myndighetens verksamhet utgör därför ett viktigt brottsförebyggande verktyg för att minska de felaktiga utbetalningarna. Utbetalningsmyndighetens underrättelser om misstänkta felaktiga utbetalningar till de anslutna myndigheterna tillför värdefull information som kan användas i dessa myndigheters uppföljnings- och kontrollarbete.

Utbetalningsmyndighetens verksamhet startade den 1 januari 2024 och är under uppbyggnad. Myndighetens verksamhet är uppdelad i två huvudsakliga områden, systemet med transaktionskonto och verksamheten för dataanalys- och granskning.

Systemet med transaktionskonto ska vara i drift först den 1 januari 2027 och det är för tidigt att uttala sig om hur det i detalj kommer att se ut vid driftsättandet. I systemet ska administreras utbetalningar från de statliga myndigheter som är anslutna till Utbetalningsmyndighetens verksamhet. Transaktionskontosystemet har organiserats i tre delar, betalningsförmedlingen (benämnd transaktionskonto), medborgargränssnittet och bankkontoregistret. När ett beslut om utbetalning har fattats av en ansluten myndighet ska beslutet skickas till Utbetalningsmyndigheten för verkställande. Utbetalningsmyndigheten ska då ta över betalningsansvaret för utbetalningen. En mottagare av en utbetalning ska i medborgargränssnittet kunna få en överblick över sina historiska och kommande offentliga utbetalningar. Det är således fråga om en informationstjänst till medborgarna. Vidare ska ett register över bankkonton som efter kontroll knutits till rätt betalningsmottagare byggas upp hos Utbetalningsmyndigheten.

Dataanalys och granskningsverksamheten har nyligen påbörjats och de första resultaten har kommunicerats. Utbetalningsmyndigheten har både befogenhet och möjlighet att göra dataanalyser som andra statliga myndigheter, kommuner eller regioner varken får eller kan utföra. I dataanalysen kan Utbetalningsmyndigheten sambearbeta uppgifter från flera olika källor. Det kan handla om inkomstuppgifter från Skatteverket som analyseras tillsammans med uppgifter om ekonomiskt bistånd från kommuner och uppgifter om företag från Bolagsverket. Det kan därmed upptäckas om en person arbetar samtidigt som denne felaktigt får ekonomiskt bistånd. Skulle samma person vara registrerad i ett antal bolagsstyrelser kan det indikera att personen utgör en så kallad målvakt. Om det dessutom skulle visa sig att de aktuella bolagen driver verksamhet inom välfärdsområdet kan det leda till en fördjupad granskning. Detsamma gäller om en analys visar att flera välfärdsföretag drivs av personer som ingår i andra bolag med stora skatteskulder eller som har många konkurser bakom sig. Dataanalys- och granskningsverksamheten kan också leda till att personer med kopplingar till systematisk och grov brottslighet identifieras.

Med sitt systemöverskridande perspektiv har Utbetalningsmyndigheten helt andra förutsättningar att upptäcka mönster och samband än vad den enskilde utbetalande aktören har. Det gäller även om uppgifterna som analyseras skulle vara offentliga. Det krävs både kunskap och ett systematiskt arbete för att genomföra dataanalyser på ett adekvat och effektivt sätt. De resurser som finns inom Utbetalningsmyndigheten och den kunskap om olika typer av tillvägagångssätt för att erhålla felaktiga utbetalningar som byggs upp inom myndigheten, har ingen enskild utbetalande aktör normalt möjlighet att nå upp till. Om man därtill lägger den möjlighet som Utbetalningsmyndigheten har att ta del av information som omfattas av sekretess och använda den i sin verksamhet, står det klart att myndigheten har bättre förutsättningar att upptäcka felaktiga utbetalningar än vad varje enskild utbetalande aktör har var för sig eller ens tillsammans.

När Utbetalningsmyndigheten har upptäckt en misstänkt felaktig utbetalning skickar myndigheten underrättelser om detta till de aktörer som är berörda. Förutom den beslutande myndigheten, underrättas också exempelvis Bolagsverket eller Skatteverket om det kan misstänkas att deras register innehåller felaktiga uppgifter. Utbetalningsmyndigheten kompletterar alltså de anslutna aktörernas kontroll- och uppföljningsarbete dels genom egen verksamhet, dels genom att dela information.

Finns det ett mervärde i att ansluta kommunsektorn till Utbetalningsmyndighetens verksamhet?

Kommuner och regioner behöver stärka sitt arbete med kontroll och uppföljning av felaktiga utbetalningar för att bättre kunna motverka att offentliga medel betalas ut felaktigt. Genom informationsutbyte, vilket inkluderar Utbetalningsmyndighetens underrättelser, får kommuner och regioner möjlighet att i konkreta fall upptäcka och stoppa felaktiga utbetalningar. Kommunsektorn får därmed bättre förutsättningar för att motverka enskilda felaktiga utbetalningar. Att motverka felaktiga utbetalningar genom att stoppa dem innan de sker är som regel mer effektivt än att reagera mot en felaktig utbetalning i efterhand när skadan redan är skedd. Underrättelserna innebär också en hjälp för kommunsektorn att på ett generellt plan höja sin kunskapsnivå på området. Det förbättrar

också förutsättningarna för att förebygga och motverka felaktiga utbetalningar även på andra områden. Trots att Utbetalningsmyndighetens verksamhet ännu inte har kunnat utvärderas anser vi att det är en effektiv åtgärd att ansluta kommuner och regioner till den verksamheten. Mot bakgrund av de systematiska och grova brottsliga angrepp som vi ser på välfärdssystemen menar vi dessutom att det är nödvändigt att vidta de åtgärder som är möjliga och rimliga. En kommunal anslutning till Utbetalningsmyndighetens verksamhet är både möjlig och rimlig.

Utbetalningsmyndighetens underrättelser till kommuner och regioner om misstänkta felaktiga utbetalningar fungerar som ytterligare ett verktyg i arbetet med att motverka de felaktiga utbetalningarna. De är dessutom ett verktyg som inte har någon annan motsvarighet eftersom Utbetalningsmyndighetens verksamhet dataanalys och granskning är unik. Den information om misstänkta felaktiga utbetalningar som underrättelserna innehåller kan användas i det kommunala kontroll- och uppföljningsarbetet, till exempel som underlag för prioriteringar och urval. Mot bakgrund av de systemövergripande och allvarliga angrepp som riktas mot välfärdssystemen menar vi att det är nödvändigt att använda de verktyg som finns tillgängliga för att komplettera kommunektorns arbete med att förebygga och förhindra angreppen. Det är en prioriterad uppgift att på alla sätt motverka denna typ av brottslighet som göder annan grov och organiserad brottslighet, slår sönder tilltron till välfärdssystemen, undergräver förtroendet för välfärdsstaten och ytterst utgör ett hot mot demokratin.

Hur bör en kommunal anslutning se ut?

Det är på flera sätt en utmanande uppgift att ansluta kommuner och regioner till Utbetalningsmyndighetens verksamhet. Det handlar för det första om att 290 kommuner och 20 regioner ska anslutas till myndighetens verksamhet, till vilken i dag fem statliga myndigheter samt arbetslöshetskassorna är anslutna. Det innebär således en stor utökning av Utbetalningsmyndighetens verksamhet. Till bilden hör också att de kommunala aktörernas verksamhet skiljer sig åt på olika sätt, exempelvis i fråga om organisation och i vilken grad de anlitar privata utförare. De har också kommit olika långt i

arbetet mot felaktiga utbetalningar och har olika mognadsgrad i fråga om it-system. Vi har inte haft i uppdrag att utreda hur den praktiska anslutningen ska gå till, men det bör lyftas fram att detta kräver noggranna överväganden. Föreskrifter behöver tas fram i samspel mellan Utbetalningsmyndigheten och andra berörda aktörer. Utrymme måste skapas för en smidig infasning och anpassning av befintliga it-lösningar.

Vi föreslår att kommunala utbetalningar av ekonomiska förmåner och ekonomiska stöd ska anslutas till Utbetalningsmyndighetens verksamhet. Hit räknas bland annat utbetalningar av ekonomiskt bistånd, ersättning för personlig assistans och föreningsbidrag. Frågan om vilka kommunala utbetalningar till enskilda huvudmän enligt skollagen och privata utförare enligt kommunallagen som kan och bör anslutas och vilka förutsättningar det finns för Utbetalningsmyndigheten att upptäcka felaktiga kommunala utbetalningar inom olika verksamhetsområden måste utredas närmare.

För att en kommunal anslutning ska få önskade effekter i arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar, bör det ske en obligatorisk anslutning av samtliga kommuner och regioner. Eftersom en av Utbetalningsmyndighetens styrkor är att göra systemövergripande analyser är det viktigt att hela kommunsektorn ansluts, annars faller det systemövergripande perspektivet. Av den anledningen har vi också gjort bedömningen att utgångspunkten bör vara att samtliga typer av utbetalningar som omfattas av vårt uppdrag bör anslutas, det vill säga välfärdsutbetalningar till enskilda personer eller till någon som tar emot en sådan utbetalning för den personens räkning, utbetalningar av föreningsbidrag samt utbetalningar till enskilda huvudmän enligt skollagen och till privata utförare enligt kommunallagen.

Det nu sagda bör emellertid vara målbilden för en anslutning. Det är inte realistiskt att tro att samtliga kommunala utbetalningar ska kunna anslutas vid ett och samma tillfälle för att därefter fungera optimalt. Det behöver sannolikt genomföras pilotprojekt med några kommuner och regioner för att hitta fungerande sätt för informationsutbyte och granskning. Även tekniska lösningar för informationsutbytet behöver tas fram. Likaså bör inte samtliga utbetalningar som omfattas av vårt uppdrag anslutas vid ett tillfälle. Vi bedömer att det är lämpligt att börja med utbetalningar till enskilda av ekonomiskt bistånd och ersättning för personlig assistans. Sådana ut-

betalningar liknar till stora delar de statliga utbetalningar som redan är anslutna till Utbetalningsmyndighetens verksamhet. Även utbetalningar av föreningsbidrag är då lämpliga att ansluta. Innan en anslutning av utbetalningar till privata utförare genomförs behöver vidare utredning göras av nödvändiga uppgiftsskyldigheter och hur dessa lämpligen bör utformas. Först när det är på plats bör verksamheten skalas upp till att omfatta samtliga utbetalningar i kommunsektorn.

Tre förslag till kommunal anslutning

Vi lämnar tre författningsförslag för kommunal anslutning till Utbetalningsmyndighetens verksamhet. Författningsförslagen 1 och 2 innehåller de författningsändringar som är nödvändiga såväl för själva anslutningen som för det informationsutbyte som anses nödvändigt. Författningsförslag 3 innehåller endast författningsförslag som rör en anslutning till systemet med transaktionskonto.

Författningsförslag 1

Anslutningen

Vårt huvudförslag till kommunal anslutning till Utbetalningsmyndighetens verksamhet innebär att samtliga kommuner och regioner ansluts till systemet med transaktionskonto och till verksamheten dataanalys och granskning. De utbetalningar som omfattas är välfärdsutbetalningar till enskilda personer och till någon annan som tar emot utbetalningar för en sådan persons räkning. Exempel på sådana utbetalningar är ekonomiskt bistånd, ersättning för personlig assistans och ersättning för sjukresor. Även utbetalningar av föreningsbidrag omfattas. Dessa utbetalningar faller in under begreppen ekonomiska förmåner och ekonomiska stöd. Anledningen till att vi inte föreslår en anslutning av utbetalningar till huvudmän enligt skollagen och till privata utförare enligt kommunallagen är att effekterna av och de praktiska detaljerna kring en sådan anslutning måste utredas närmare. Målbilden är dock att även sådana utbetalningar ska anslutas.

När det gäller anslutningen till transaktionskontosystemet föreslår vi att de kommunala utbetalningarna ska registreras i systemet och anslutas till systemets medborgargränssnitt och bankkonto-register. Genom en anslutning till medborgargränssnittet kan betalningsmottagarna få en översikt över sina historiska och kommande offentliga utbetalningar och genom en anslutning till bankkontoregistret sker en kontroll av att det bankkonto som betalningsmottagaren uppger också innehas av denne. Vi föreslår däremot inte att Utbetalningsmyndigheten ska ta över ansvaret för de kommunala utbetalningarna. En sådan anslutning kan inte motiveras i förhållande till de inskränkningar i den kommunala självstyrelsen som den skulle innebära. Hur en sådan anslutning skulle utformas för att inte komma i konflikt med regelverken om upphandling, statsstöd och konkurrens är inte heller givet. Till detta kommer en ökad administration som kan vara svår att motivera då betalningsförmedlingen (benämnd transaktionskontot) i sig inte medför något större mervärde i arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar.

När det gäller verksamheten dataanalys och granskning föreslår vi en anslutning innebärande att kommuner och regioner rapporterar uppgifter till Utbetalningsmyndigheten om utbetalningar av ekonomiska förmåner och ekonomiska stöd. Utbetalningarna blir där föremål för dataanalyser, urval och granskningar för att identifiera misstänkta felaktiga utbetalningar. Vid misstankar om felaktiga utbetalningar kan Utbetalningsmyndigheten underrätta den utbetalande kommunen eller regionen och de andra aktörer som berörs av felaktigheten. Kommuner och regioner kan då välja att använda sig av informationen om felaktiga utbetalningar i sitt kontroll- och uppföljningsarbete.

Informationsutbyte

Vi föreslår att kommuner och regioner ska lämna de uppgifter till Utbetalningsmyndigheten som behövs för att registrera uppgifter om utbetalningar i systemet med transaktionskonto. När det gäller uppgifter av betydelse för verksamheten dataanalys och urval ska uppgifter om beslut om sådana utbetalningar lämnas samt uppgift om de omständigheter som legat till grund för ett sådant beslut eller som haft betydelse för verkställigheten av det. Vi menar även

att Utbetalningsmyndigheten bör få rätt att meddela föreskrifter om verkställigheten av kommuners och regioners uppgiftsskyldighet. Vidare ska kommuner och regioner lämna kontaktuppgifter för fysiska och juridiska personer som omfattas av ett beslut om ekonomiska förmåner och ekonomiska stöd samt uppgifter om de kontaktpersoner och ombud som uppgetts av betalningsmottagaren. När det gäller uppgifter av betydelse för fördjupad granskning föreslår vi att kommuner och regioner på begäran av Utbetalningsmyndigheten ska lämna de uppgifter som avser en namngiven fysisk eller juridisk person som behövs vid en sådan granskning. Det motsvarar den skyldighet som i dag gäller för anslutna statliga myndigheter och arbetslöshetskassor. Dock föreslår vi att uppgiftsskyldigheten inte ska gälla för uppgifter inom hälso- och sjukvården om en enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden.

Vi föreslår vidare att Utbetalningsmyndighetens underrättelseskyldighet i förhållande till kommuner och regioner ska utformas på samma sätt som för redan anslutna aktörer. Det innebär att Utbetalningsmyndigheten ska underrätta den kommun eller region som har beslutat om utbetalningen när en fördjupad granskning inleds och avslutas. Myndigheten ska även lämna underrättelse om resultatet av granskningen.

Författningsförslag 2

Anslutningen

Det kan i det fortsatta lagstiftningsarbetet framkomma omständigheter som gör att det inte är lämpligt med en anslutning till Utbetalningsmyndighetens transaktionskontosystem enligt förslaget ovan. Vid en närmare analys kan det till exempel visa sig att praktiska förutsättningar som vi inte haft i uppgift att utreda lägger hinder i vägen för en anslutning eller att en sådan anslutning blir för dyr i förhållande till den nytta den medför. I sådana fall bör en anslutning endast till dataanalys- och granskningsverksamheten övervägas, vilket möjliggörs genom vårt andra författningsförslag.

Vårt förslag till anslutning till verksamheten dataanalys och granskning är identiskt med det föregående förslaget. Skillnaden mellan förslagen är att det inte sker en anslutning till transaktionskontosystemet varför betalningsmottagaren inte kan få en samman-

ställning över sina offentliga utbetalningar och att det inte sker någon kontroll av bankkonton. Med detta förslag kommer kommuners och regioners förutsättningar för kontroll- och uppföljningsarbete förbättras på motsvarande sätt som med författningsförslag 1.

Informationsutbyte

Vid en anslutning till Utbetalningsmyndighetens verksamhet för dataanalys och granskning behöver motsvarande uppgifter utbytas som i författningsförslag 1. Skillnaden är att uppgifter som enligt författningsförslag 1 kommer få lämnas ut med stöd av den bestämmelse som reglerar uppgifter av betydelse för systemet med transaktionskonto i stället kommer att få lämnas med stöd av den bestämmelse som reglerar uppgifter av betydelse för dataanalys och urval.

Författningsförslag 3

Anslutningen

Detta förslag till anslutning avser endast en kommunal anslutning till systemet med transaktionskonto och är inte ett fullständigt författningsförslag. Skillnaden jämfört med förslaget om anslutning till transaktionskontot i författningsförslag 1 är att även utbetalningar till enskilda huvudmän enligt skollagen och privata utförare enligt kommunallagen omfattas. Att ansluta kommunala utbetalningar endast till systemet med transaktionskonto utan att också ansluta till dataanalys- och granskningsverksamheten skulle inte ha någon effekt i arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar. Målbilden bör därför vara att även dessa utbetalningar ska anslutas till verksamheten dataanalys och granskning, men en sådan anslutning kräver vidare utredning.

Förslaget ska ses som ett underlag inför fortsatt arbete med att ansluta kommuner och regioner på ett sätt som innebär att även utbetalningar till enskilda huvudmän enligt skollagen och till privata utförare enligt kommunallagen omfattas.

Informationsutbyte

När det gäller författningsförslag 3 som innebär att även utbetalningar till enskilda huvudmän enligt skollagen och privata utförare enligt kommunallagen ska omfattas av Utbetalningsmyndighetens verksamhet lämnas inte några förslag på informationsutbyte. Det har inte varit möjligt för oss att inom ramen för utredningen göra en bedömning av om ett förslag om uppgiftsskyldighet avseende det kartlagda behovet av uppgifter går att förena med kraven på skydd mot oacceptabla intrång i den personliga integriteten. En skyldighet för kommuner och regioner att lämna sådana uppgifter till Utbetalningsmyndigheten måste därför utredas vidare i det fortsatta lagstiftningsarbetet. I det sammanhanget bör också en uppgiftsskyldighet för enskilda huvudmän enligt skollagen, privata utförare enligt kommunallagen och en utökad uppgiftsskyldighet för statliga myndigheter utredas.

Konsekvenser

Vi menar att det finns all anledning att med kraftfulla medel motverka felaktiga utbetalningar och samhällsskadlig välfärdsbrottslighet. Och det måste få kosta pengar i det korta perspektivet. Om inte välfärdsbrottsligheten förhindras står andra värden på spel, såsom tilliten till välfärdssystemen och samhället i stort inbegripet samhällets förmåga att hantera brottslighet. Till detta ska läggas risken för att viljan att betala skatt kan urholkas om offentliga medel tillåts att gå till välfärdsbrottslighet. I ett längre perspektiv är dessutom även stora kostnader för att motverka felaktiga utbetalningar sannolikt lägre än kostnaden för att låta de felaktiga utbetalningarna fortgå. Välfärdssystemen bygger på ett stort mått av tillit till betalningsmottagaren. När kontroll under lång tid inte prioriterats och välfärdssystemen inte omgärdats av tillräckligt skydd, samtidigt som brottsligheten blivit mer komplex och omfattande, måste åtgärder sättas in. Att låta en kortsiktig kostnadskalkyl vara den enda utslagsgivaren för vilka åtgärder som bör vidtas i den situation som råder är med all sannolikhet kontraproduktivt på sikt.

När det gäller kostnadmässiga konsekvenser kommer vårt förslag ge Utbetalningsmyndigheten tillgång till ett större material om utbetalningar från välfärdssystemen att analysera. Det kommer att

kräva resurser hos myndigheten bland annat för att få praktiska och tekniska lösningar på plats samt därefter för den löpande verksamheten. Den uppgiftsskyldighet som följer av våra förslag innebär vidare ett nytt åliggande för kommuner och regioner som medför att den kommunala finansieringsprincipen ska tillämpas. Utbetalningsmyndigheten har uppgett att det i dagsläget inte är möjligt att göra några tillförlitliga uppskattningar för en kommunal anslutning till systemet med transaktionskonto, eftersom det fortfarande pågår utredning om och uppbyggnad av systemet. Systemet ska vara klart för anslutning den 1 januari 2027. När det gäller en anslutning till verksamheten dataanalys och granskning har Utbetalningsmyndigheten vidare uppgett att det inte finns kunskap tillgänglig om exempelvis kommunsektorns it-system, it-mognad och datahantering för att kunna bedöma kostnaderna. Mot denna bakgrund och med hänsyn till att vi inte haft möjlighet att fördjupa oss i exempelvis styckkostnadsberäkningar har det inte varit möjligt eller meningsfullt att uppskatta några konkreta belopp för vad en anslutning skulle kosta, eftersom det finns alldeles för stor osäkerhet i en sådan bedömning.

Förslagen förbättrar förutsättningarna för att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar, bland annat genom att kommuner och regioner får bättre möjligheter att följa upp och kontrollera utbetalningar av ekonomiska förmåner och ekonomiska stöd. I förlängningen ska även utbetalningar till skolhuvudmän och privata utförare anslutas vilket ytterligare förbättrar dessa förutsättningar. Förslagen bidrar därmed både till mer korrekta utbetalningar och en rättvis konkurrens mellan de aktörer som erbjuder välfärdstjänster. Med ett systematiskt arbete över förvaltningsnivåerna kan också fler felaktiga statliga utbetalningar hindras, vilket sammantaget innebär färre felaktiga utbetalningar av offentliga medel. Det leder i sin tur till att upprätthålla tilliten till välfärdssamhället i stort. Eftersom minskade felaktiga utbetalningar innebär att kommuners, regioners och statens utgifter för utbetalningar av ekonomiska förmåner och ekonomiska stöd blir lägre än vad de annars skulle ha blivit, kan medel också frigöras för finansiering av andra samhälls-ekonomiskt motiverade åtgärder. Förslagen kommer således att få positiva konsekvenser för samhällsekonomin.

När det gäller konsekvenser för felaktiga utbetalningar och brottslighet menar vi att Utbetalningsmyndighetens dataanalyser och granskningar kan öka insikterna kring avancerade upplägg som riktar mot de kommunala utbetalningarna. Det gäller såväl ekonomiska förmåner och ekonomiska stöd som utbetalningar till juridiska personer. Inte minst gäller det de senare eftersom kunskaperna kring felaktiga utbetalningar och olika brottsupplägg än så länge är relativt begränsade. Med en ökad kunskap kan motståndskraften i systemen förväntas öka på sikt. Sådan kunskap kan tjäna som vägledning vid den framtida utformningen av välfärdssystemen och även användas för att identifiera nödvändiga förändringar inom området.

Vi menar således att en kommunal anslutning till Utbetalningsmyndighetens verksamhet för dataanalys och granskning av samtliga utbetalningar som omfattas av vårt uppdrag skulle innebära en minskad välfärdsbrottslighet. Det gäller även en anslutning av kommunala utbetalningar av ekonomiska förmåner och ekonomiska stöd enligt författningsförslagen 1 och 2. En anslutning till Utbetalningsmyndighetens verksamhet kan således generellt antas höja förmågan såväl att stoppa pågående brottslighet som att förebygga och förhindra att brott alls sker. Det gäller både bidragsbrott och annan brottslighet. Även förutsättningarna att lagföra personer för olika former av välfärdsbrottslighet bör öka då det med hjälp av Utbetalningsmyndighetens verksamhet kan vara enklare att få fram tillräcklig bevisning för fällande dom. Minskad välfärdsbrottslighet kan vidare leda till att annan, ännu grövre brottslighet, minskar eftersom det framkommit att brott mot välfärdssystemen ibland finansierar grov organiserad brottslighet och terroristverksamhet.

Ikraftträdandebestämmelser

Vi föreslår att de ändringar som framgår av författningsförslag 1 och 2 i lagen om transaktionskonto vid Utbetalningsmyndigheten, lagen om Utbetalningsmyndighetens granskning av utbetalningar och lagen om skyldighet att lämna uppgifter till Utbetalningsmyndigheten, ska träda i kraft den 1 juli 2026. Vi föreslår dock att lagarna ska tillämpas fullt ut senast den 1 juli 2029 beträffande kommunala utbetalningar av ekonomiska förmåner och ekonomiska stöd. I lik-

het med vad som gäller för de statliga myndigheterna kan bestämmelserna därmed börja tillämpas successivt.

Eftersom de ändringar som föreslås i författningsförslag 3 inte utgör ett fullständigt författningsförslag föreslås inte något ikraftträdandedatum för dessa.

1 Författningsförslag 1

Författningsförslag för kommunal anslutning av utbetalningar av ekonomiska förmåner och ekonomiska stöd till både systemet med transaktionskonto och verksamheten för dataanalys och granskning.

1.1 Förslag till lag om ändring i lagen (2023:454) om transaktionskonto vid Utbetalningsmyndigheten

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2023:454) om transaktionskonto vid Utbetalningsmyndigheten

dels att 1, 2, 3 och 12 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas nya paragrafer, 11 a–11 b §§, och närmast före 11 a § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §

Denna lag innehåller bestämmelser om Utbetalningsmyndighetens system med transaktionskonto och om de utbetalningar som ska ske genom detta system.

Denna lag innehåller bestämmelser om Utbetalningsmyndighetens system med transaktionskonto och om de *statliga* utbetalningar som ska ske genom detta system *samt om de utbetalningar från kommuner och regioner som ska registreras i systemet.*

2 §

Utbetalningsmyndigheten ska administrera ett system med transaktionskonto för utbetalningar från statliga myndigheter. De myndigheter som omfattas av systemet är Arbetsförmedlingen, Centrala studiestödsnämnden, Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Skatteverket.

Kommuner och regioner omfattas av systemet med transaktionskonto i den utsträckning som framgår av 11 a–11 b §§.

3 §

Med beslutande myndighet avses i lagen den myndighet som har beslutat att en utbetalning som omfattas av systemet med transaktionskonto ska ske.

Med kreditinstitut avses i lagen kreditinstitut enligt lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse samt utländska kreditinstitut enligt samma lag om institutet har filial i Sverige.

Med beslutande myndighet avses i lagen den *statliga* myndighet som har beslutat att en utbetalning som omfattas av systemet med transaktionskonto ska ske.

Kommunala utbetalningar

11 a §

Utbetalningsmyndigheten ska i systemet med transaktionskonto registrera uppgifter om de utbetalningar från kommuner och regioner som anges i 11 b §. Uppgifterna ska registreras så snart Utbetalningsmyndigheten får ett underlag från kommunen eller regionen om att utbetalningen är beslutad.

11 b §

I systemet med transaktionskonto ska registreras uppgifter om utbetalningar av ekonomiska för-

måner och ekonomiska stöd som beslutats av kommuner eller regioner.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om att undanta vissa ekonomiska förmåner eller ekonomiska stöd från att registreras i systemet med transaktionskonto.

12 §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter om

1. vilka slags utbetalningar som ska administreras via systemet med transaktionskonto, och
2. hur utbetalningar som ska administreras via systemet med transaktionskonto ska göras.

1. vilka slags *statliga* utbetalningar som ska administreras via systemet med transaktionskonto,
2. hur *statliga* utbetalningar som ska administreras via systemet med transaktionskonto ska göras, och

3. *hur registreringen av uppgifterna om de utbetalningar som avses i 11 b § ska göras.*

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2026.
 2. Senast den 1 juli 2029 ska uppgifter om alla utbetalningar som avses i 11 b § registreras i systemet med transaktionskonto.

1.2 Förslag till lag om ändring i lagen (2023:455) om Utbetalningsmyndighetens granskning av utbetalningar

Härigenom föreskrivs att 2 kap. 2–5 §§ och 3 kap. 1 och 6 §§ i lagen (2023:455) om Utbetalningsmyndighetens granskning av utbetalningar ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

2 §

En inledande granskning ska leda till

- | | |
|--|--|
| <ol style="list-style-type: none"> 1. att granskningen avslutas utan åtgärd, 2. att en underrättelse om en urvalsträff lämnas till en berörd myndighet eller arbetslöshetskassa för hantering, eller 3. att en fördjupad granskning inleds. | <ol style="list-style-type: none"> 2. att en underrättelse om en urvalsträff lämnas till en berörd myndighet, <i>kommun, region</i> eller arbetslöshetskassa för hantering, eller |
|--|--|

3 §

Om det finns anledning för Utbetalningsmyndigheten att anta att det har skett en felaktig utbetalning får myndigheten inleda en fördjupad granskning genom att göra en närmare analys av urvalsträffen.

I 9 och 10 §§ lagen (2023:456) om skyldighet att lämna uppgifter till Utbetalningsmyndigheten finns bestämmelser om skyldighet för statliga myndigheter, arbetslöshetskassor och kreditinstitut att lämna vissa uppgifter när Utbetalningsmyndigheten har inlett en fördjupad granskning.

I 9 och 10 §§ lagen (2023:456) om skyldighet att lämna uppgifter till Utbetalningsmyndigheten finns bestämmelser om skyldighet för statliga myndigheter, *kommuner, regioner*, arbetslöshetskassor och kreditinstitut att lämna vissa uppgifter när Utbetalningsmyndigheten har inlett en fördjupad granskning.

4 §

Vid bedömningen av vilka urvalsträffar som väljs ut för en fördjupad granskning ska Utbetalningsmyndigheten prioritera urvalsträffar där

1. det finns anledning att anta att fler än en myndighet eller arbetslöshetskassa berörs av det förhållande som ligger till grund för antagandet att det har skett en felaktig utbetalning, och

2. effektivitetsskäl talar för att granskningen utförs av Utbetalningsmyndigheten i stället för av berörda myndigheter eller arbetslöshetskassor.

1. det finns anledning att anta att fler än en myndighet, *kommun, region* eller arbetslöshetskassa berörs av det förhållande som ligger till grund för antagandet att det har skett en felaktig utbetalning, och

2. effektivitetsskäl talar för att granskningen utförs av Utbetalningsmyndigheten i stället för av berörda myndigheter, *kommuner, regioner* eller arbetslöshetskassor.

5 §

En fördjupad granskning ska avslutas om

1. det inte längre finns anledning att anta att en felaktig utbetalning har skett, eller

2. det är mer effektivt att granskningen fortsätter vid berörda myndigheter eller arbetslöshetskassor.

2. det är mer effektivt att granskningen fortsätter vid berörda myndigheter, *kommuner, regioner* eller arbetslöshetskassor.

En fördjupad granskning får också avslutas om det finns andra skäl för det.

3 kap.

1 §

Utbetalningsmyndigheten ska underrätta den myndighet eller arbetslöshetskassa som har beslutat om utbetalningen när en fördjupad granskning inleds och avslutas samt om resultatet av granskningen.

Utbetalningsmyndigheten ska underrätta den myndighet, *kommun, region* eller arbetslöshetskassa som har beslutat om utbetalningen när en fördjupad granskning inleds och avslutas samt om resultatet av granskningen.

6 §

Av en underrättelse enligt 1–5 §§ ska det framgå vilka omständigheter som ligger till grund för Utbetalningsmyndighetens antagande om felaktigheten och andra uppgifter som kan antas vara av betydelse för berörda myndigheters eller arbetslöshetskassors handläggning.

Av en underrättelse enligt 1–5 §§ ska det framgå vilka omständigheter som ligger till grund för Utbetalningsmyndighetens antagande om felaktigheten och andra uppgifter som kan antas vara av betydelse för berörda myndigheters, *kommuners, regioners* eller arbetslöshetskassors handläggning.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2026.
 2. Senast den 1 juli 2029 ska alla kommunala utbetalningar av ekonomiska förmåner och ekonomiska stöd omfattas av denna lag.

1.3 Förslag till lag om ändring i lagen (2023:456) om skyldighet att lämna uppgifter till Utbetalningsmyndigheten

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2023:456) om skyldighet att lämna uppgifter till Utbetalningsmyndigheten
dels att 1, 2 och 9 §§ ska ha följande lydelse,
dels att det ska införas en ny paragraf, 3 a §.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §

Denna lag innehåller bestämmelser om skyldigheter för statliga myndigheter och andra aktörer att i vissa fall lämna uppgifter till Utbetalningsmyndigheten.

Denna lag innehåller bestämmelser om skyldigheter för statliga myndigheter, *kommuner, regioner* och andra aktörer att i vissa fall lämna uppgifter till Utbetalningsmyndigheten.

2 §

De myndigheter vars utbetalningar ska administreras via systemet med transaktionskonto enligt lagen (2023:454) om transaktionskonto vid Utbetalningsmyndigheten ska lämna de uppgifter till Utbetalningsmyndigheten som den behöver för att administrera utbetalningarna.

De *statliga* myndigheter vars utbetalningar ska administreras via systemet med transaktionskonto enligt lagen (2023:454) om transaktionskonto vid Utbetalningsmyndigheten ska lämna de uppgifter till Utbetalningsmyndigheten som den behöver för att administrera utbetalningarna.

Kommuner och regioner ska lämna de uppgifter till Utbetalningsmyndigheten som den behöver för att registrera uppgifter om utbetalningar i systemet med transaktionskonto enligt lagen (2023:454) om transaktionskonto vid Utbetalningsmyndigheten.

3 a §

Kommuner och regioner ska lämna uppgifter till Utbetalningsmyndigheten om

1. beslut som rör ekonomiska förmåner eller ekonomiska stöd och de omständigheter som har legat till grund för ett sådant beslut eller som har haft betydelse för verkställigheten av det, och

2. kontaktuppgifter för fysiska och juridiska personer som omfattas av sådana beslut som avses i punkten 1, samt uppgivna kontaktpersoner och ombud.

9 §

Statliga myndigheter och arbetslöshetskassorna ska på begäran av Utbetalningsmyndigheten lämna uppgifter som avser en namngiven fysisk eller juridisk person som behövs vid en fördjupad granskning enligt lagen (2023:455) om Utbetalningsmyndighetens granskning av utbetalningar.

Statliga myndigheter, *kommuner, regioner* och arbetslöshetskassorna ska på begäran av Utbetalningsmyndigheten lämna uppgifter som avser en namngiven fysisk eller juridisk person som behövs vid en fördjupad granskning enligt lagen (2023:455) om Utbetalningsmyndighetens granskning av utbetalningar.

Första stycket gäller inte i fråga om uppgifter som omfattas av sekretess enligt 25 kap. 1–5 och 8 §§ och 26 kap. 1 a § första stycket och 3, 4 och 6 §§ offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2026.
 2. Senast den 1 juli 2029 ska alla kommunala utbetalningar av ekonomiska förmåner och ekonomiska stöd omfattas av denna lag.

1.4 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2023:462) om transaktionskonto vid Utbetalningsmyndigheten

Härigenom föreskrivs att 5 § förordningen (2023:462) om transaktionskonto vid Utbetalningsmyndigheten ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 §

Utbetalningsmyndigheten får meddela föreskrifter om de krav på teknik och säkerhet som ska gälla vid anslutning av en beslutande myndighet till systemet med transaktionskonto.

Utbetalningsmyndigheten får meddela föreskrifter om de krav på teknik och säkerhet som ska gälla vid anslutning av en beslutande myndighet till systemet med transaktionskonto *och vid registrering av uppgifter om kommunala utbetalningar i systemet.*

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2026.

2 Författningsförslag 2

Författningsförslag för kommunal anslutning av utbetalningar av ekonomiska förmåner och ekonomiska stöd endast till verksamheten för dataanalys och granskning.

2.1 Förslag till lag om ändring i lagen (2023:455) om Utbetalningsmyndighetens granskning av utbetalningar

Härigenom föreskrivs att 2 kap. 2–5 §§ och 3 kap. 1 och 6 §§ i lagen (2023:455) om Utbetalningsmyndighetens granskning av utbetalningar ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

2 §

En inledande granskning ska leda till

1. att granskningen avslutas utan åtgärd,
2. att en underrättelse om en urvalsträff lämnas till en berörd myndighet eller arbetslöshetskassa för hantering, eller

3. att en fördjupad granskning inleds.

2. att en underrättelse om en urvalsträff lämnas till en berörd myndighet, *kommun, region* eller arbetslöshetskassa för hantering, eller

3 §

Om det finns anledning för Utbetalningsmyndigheten att anta att det har skett en felaktig utbetalning får myndigheten inleda en fördjupad granskning genom att göra en närmare analys av urvalsträffen.

I 9 och 10 §§ lagen (2023:456) om skyldighet att lämna uppgifter till Utbetalningsmyndigheten finns bestämmelser om skyldighet för statliga myndigheter, arbetslöshetskassor och kreditinstitut att lämna vissa uppgifter när Utbetalningsmyndigheten har inlett en fördjupad granskning.

I 9 och 10 §§ lagen (2023:456) om skyldighet att lämna uppgifter till Utbetalningsmyndigheten finns bestämmelser om skyldighet för statliga myndigheter, *kommuner, regioner*, arbetslöshetskassor och kreditinstitut att lämna vissa uppgifter när Utbetalningsmyndigheten har inlett en fördjupad granskning.

4 §

Vid bedömningen av vilka urvalsträffar som väljs ut för en fördjupad granskning ska Utbetalningsmyndigheten prioritera urvalsträffar där

1. det finns anledning att anta att fler än en myndighet eller arbetslöshetskassa berörs av det förhållande som ligger till grund för antagandet att det har skett en felaktig utbetalning, och

2. effektivitetsskäl talar för att granskningen utförs av Utbetalningsmyndigheten i stället för av berörda myndigheter eller arbetslöshetskassor.

1. det finns anledning att anta att fler än en myndighet, *kommun, region* eller arbetslöshetskassa berörs av det förhållande som ligger till grund för antagandet att det har skett en felaktig utbetalning, och

2. effektivitetsskäl talar för att granskningen utförs av Utbetalningsmyndigheten i stället för av berörda myndigheter, *kommuner, regioner* eller arbetslöshetskassor.

5 §

En fördjupad granskning ska avslutas om

1. det inte längre finns anledning att anta att en felaktig utbetalning har skett, eller

2. det är mer effektivt att granskningen fortsätter vid berörda myndigheter eller arbetslöshetskassor.

En fördjupad granskning får också avslutas om det finns andra skäl för det.

2. det är mer effektivt att granskningen fortsätter vid berörda myndigheter, *kommuner*, *regioner* eller arbetslöshetskassor.

3 kap.

1 §

Utbetalningsmyndigheten ska underrätta den myndighet eller arbetslöshetskassa som har beslutat om utbetalningen när en fördjupad granskning inleds och avslutas samt om resultatet av granskningen.

Utbetalningsmyndigheten ska underrätta den myndighet, *kommun*, *region* eller arbetslöshetskassa som har beslutat om utbetalningen när en fördjupad granskning inleds och avslutas samt om resultatet av granskningen.

6 §

Av en underrättelse enligt 1–5 §§ ska det framgå vilka omständigheter som ligger till grund för Utbetalningsmyndighetens antagande om felaktigheten och andra uppgifter som kan antas vara av betydelse för berörda myndigheters eller arbetslöshetskassors handläggning.

Av en underrättelse enligt 1–5 §§ ska det framgå vilka omständigheter som ligger till grund för Utbetalningsmyndighetens antagande om felaktigheten och andra uppgifter som kan antas vara av betydelse för berörda myndigheters, *kommuners*, *regioners* eller arbetslöshetskassors handläggning.

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2026.

2. Senast den 1 juli 2029 ska alla kommunala utbetalningar av ekonomiska förmåner och ekonomiska stöd omfattas av denna lag.

2.2 Förslag till lag om ändring i lagen (2023:456) om skyldighet att lämna uppgifter till Utbetalningsmyndigheten

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2023:456) om skyldighet att lämna uppgifter till Utbetalningsmyndigheten

dels att 1 och 9 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas en ny paragraf, 3 a §.

Nuvarande lydelse

Denna lag innehåller bestämmelser om skyldigheter för statliga myndigheter och andra aktörer att i vissa fall lämna uppgifter till Utbetalningsmyndigheten.

Föreslagen lydelse

1 §

Denna lag innehåller bestämmelser om skyldigheter för statliga myndigheter, *kommuner, regioner* och andra aktörer att i vissa fall lämna uppgifter till Utbetalningsmyndigheten.

3 a §

Kommuner och regioner ska lämna uppgifter till Utbetalningsmyndigheten om

1. beslut som rör ekonomiska förmåner eller ekonomiska stöd och de omständigheter som har legat till grund för ett sådant beslut eller som har haft betydelse för verkställigheten av det, och

2. kontaktuppgifter för fysiska och juridiska personer som omfattas av sådana beslut som avses i punkten 1, samt uppgivna kontaktpersoner och ombud.

9 §

Statliga myndigheter och arbetslöshetskassorna ska på begäran av Utbetalningsmyndig-

Statliga myndigheter, *kommuner, regioner* och arbetslöshetskassorna ska på begäran av Ut-

heten lämna uppgifter som avser en namngiven fysisk eller juridisk person som behövs vid en fördjupad granskning enligt lagen (2023:455) om Utbetalningsmyndighetens granskning av utbetalningar.

betalningsmyndigheten lämna uppgifter som avser en namngiven fysisk eller juridisk person som behövs vid en fördjupad granskning enligt lagen (2023:455) om Utbetalningsmyndighetens granskning av utbetalningar.

Första stycket gäller inte i fråga om uppgifter som omfattas av sekretess enligt 25 kap. 1–5 och 8 §§ och 26 kap. 1 a § första stycket och 3, 4 och 6 §§ offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2026.
 2. Senast den 1 juli 2029 ska alla kommunala utbetalningar av ekonomiska förmåner och ekonomiska stöd omfattas av denna lag.

3 Författningsförslag 3

Författningsförslag för kommunal anslutning av utbetalningar av ekonomiska förmåner och ekonomiska stöd samt utbetalningar till enskilda huvudmän enligt skollagen (2010:800) och utbetalningar till privata utförare som har hand om skötseln av en kommunal anläggning som genom avtal har lämnats över med stöd av kommunallagen (2017:725), endast till systemet med transaktionskonto.

3.1 Förslag till lag om ändring i lagen (2023:454) om transaktionskonto vid Utbetalningsmyndigheten

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2023:454) om transaktionskonto vid Utbetalningsmyndigheten

dels att 1, 2, 3 och 12 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas nya paragrafer, 11 a–11 b §§, och närmast före 11 a § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §

Denna lag innehåller bestämmelser om Utbetalningsmyndighetens system med transaktionskonto och om de utbetalningar som ska ske genom detta system.

Denna lag innehåller bestämmelser om Utbetalningsmyndighetens system med transaktionskonto och om de *statliga* utbetalningar som ska ske genom detta system *samt om de utbetalningar från kommuner och regioner som ska registreras i systemet.*

2 §

Utbetalningsmyndigheten ska administrera ett system med transaktionskonto för utbetalningar från statliga myndigheter. De myndigheter som omfattas av systemet är Arbetsförmedlingen, Centrala studiestödsnämnden, Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Skatteverket.

Kommuner och regioner omfattas av systemet med transaktionskonto i den utsträckning som framgår av 11 a–11 b §§.

3 §

Med beslutande myndighet avses i lagen den myndighet som har beslutat att en utbetalning som omfattas av systemet med transaktionskonto ska ske.

Med kreditinstitut avses i lagen kreditinstitut enligt lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse samt utländska kreditinstitut enligt samma lag om institutet har filial i Sverige.

Med beslutande myndighet avses i lagen den *statliga* myndighet som har beslutat att en utbetalning som omfattas av systemet med transaktionskonto ska ske.

Kommunala utbetalningar

11 a §

Utbetalningsmyndigheten ska i systemet med transaktionskonto registrera uppgifter om de utbetalningar från kommuner och regioner som anges i 11 b §. Uppgifterna ska registreras så snart Utbetalningsmyndigheten får ett underlag från kommunen eller regionen om att utbetalningen är beslutad.

11 b §

I systemet med transaktionskonto ska registreras uppgifter om utbetalningar från kommuner och regioner som avser

1. ekonomiska förmåner och ekonomiska stöd,

2. utbetalningar till enskilda huvudmän enligt skollagen (2010:800), och

3. utbetalningar till privata utförare som har hand om skötseln av en kommunal angelägenhet som genom avtal har lämnats över med stöd av kommunallagen (2017:725).

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om att undanta vissa utbetalningar enligt första stycket från att registreras i systemet med transaktionskonto.

12 §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter om

1. vilka slags utbetalningar som ska administreras via systemet med transaktionskonto, och

2. hur utbetalningar som ska administreras via systemet med transaktionskonto ska göras.

1. vilka slags *statliga* utbetalningar som ska administreras via systemet med transaktionskonto,

2. hur *statliga* utbetalningar som ska administreras via systemet med transaktionskonto ska göras, och

3. hur registreringen av uppgifterna om de utbetalningar som avses i 11 b § ska göras.

4 Uppdraget och dess genomförande

4.1 Utredningsuppdraget

Den 1 januari 2024 inledde Utbetalningsmyndigheten sin verksamhet med uppdrag att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. Myndigheten ska från och med den 1 januari 2027 administrera ett system med transaktionskonto för utbetalningar från vissa statliga myndigheter. I syfte att identifiera felaktiga utbetalningar ska myndigheten genomföra dataanalyser och urval som resulterar i urvalsträffar vilka ligger till grund för granskningar. Utbetalningsmyndigheten är skyldig att underrätta berörda myndigheter och arbetslöshetskassor om misstänkta felaktiga utbetalningar och felaktiga uppgifter eller andra förhållanden.

Vi har haft i uppdrag att analysera de rättsliga förutsättningarna för en kommunal anslutning till Utbetalningsmyndighetens verksamhet och lämna flera alternativa författningsförslag om hur en sådan anslutning kan se ut. Vi har också haft i uppdrag att kartlägga felaktiga utbetalningar från kommuner och regioner till enskilda individer, företag och föreningar.

En utförlig redogörelse för vårt uppdrag lämnas i anslutning till våra överväganden i respektive del. Utredningsdirektiven finns i dess helhet som bilaga till betänkandet.

4.2 Ramen för utredningsuppdraget

Utredningsuppdraget omfattar två huvudsakliga uppgifter. Vi ska dels analysera de rättsliga förutsättningarna för en kommunal anslutning till Utbetalningsmyndighetens verksamhet, dels lämna flera alternativa författningsförslag om sådan anslutning.

Uppdraget innebär således att vi *ska* presentera författningsförslag för hur en anslutning kan utformas. Det ska göras på grundval av hur de rättsliga förutsättningarna för en anslutning ser ut, men även utifrån överväganden kring lämpligheten av olika förslag som i och för sig är rättsligt möjliga. Våra överväganden görs mot bakgrund av de ytterligare uppgifter som vi ska utföra enligt våra direktiv. Det innebär bland annat att utredningens kartläggning av omfattningen av felaktiga kommunala utbetalningar och av nödvändiga informationsutbyten ligger till grund för analysen av om en anslutning kan göras med olika grader av integrering mellan Utbetalningsmyndigheten och kommuner respektive regioner.

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

Mot denna bakgrund uppfattar vi att det övergripande syftet med vårt uppdrag är att föreslå olika författningstekniska lösningar för en kommunal anslutning som gör det möjligt att ansluta kommunsektorn så att sektorn kan både bidra till och dra nytta av Utbetalningsmyndighetens arbete för att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen.

Detta förhållningssätt får effekter på betänkandets innehåll. Vi ser det exempelvis som vår uppgift att föreslå bestämmelser som ger rättsliga förutsättningar för ett sådant informationsutbyte mellan å ena sidan Utbetalningsmyndigheten och å andra sidan kommuner och regioner som innebär att syftena bakom en anslutning kan uppnås. Däremot menar vi, utifrån de avgränsningar som finns i kommittédirektiven, att frågor om hur genomförandet praktiskt ska gå till inte faller inom vårt uppdrag. Hit hör till exempel tekniska lösningar, myndighetsföreskrifter och den praktiska utformningen av systemen för att säkerställa att inte fler uppgifter utbyts än vad som behövs. Sådana frågor har även under arbetet med anslutningen av statliga myndigheter till Utbetalningsmyndighetens verksamhet behandlats i ett senare skede.

I betänkandet *Kontroll för ökad tilltro*¹ som låg till grund för inrättandet av Utbetalningsmyndigheten gavs förslag på hur en myndighet skulle kunna inrättas och organiseras med därtill nödvändiga författningsförslag. En efterföljande utredning, *Utredningen om inrättande av Utbetalningsmyndigheten*², fick uppdraget att vidta de ytterligare åtgärder som krävdes för att myndigheten skulle kunna inleda sin verksamhet, däribland föreslå hur informationsutbytet mellan myndigheten och berörda aktörer borde utformas i praktiken.

Trots att vi nu lägger förslag som ger rättsliga förutsättningar för en kommunal anslutning återstår frågor och utmaningar som måste tas om hand för att få anslutningen på plats. Inom ramen för det fortsatta arbetet, bland annat med att ta fram myndighetsföreskrifter, ges också helt andra möjligheter till dialog och samråd mellan berörda parter, i detta fall mellan Utbetalningsmyndigheten och kommunsektorn, än vad som är möjligt att åstadkomma inom ramen för denna utredning.

4.3 Utredningens begreppsanvändning

4.3.1 Välfärd, välfärdssystem och välfärdsutbetalningar

Vad som faller inom begreppet välfärd är inte givet och därför inte heller vad som i olika sammanhang avses med begrepp som välfärdsangrepp och välfärdsbrottslighet. Vissa områden, såsom de offentligt finansierade trygghetssystemen som säkrar att sjuka, arbetslösa och äldre på olika sätt kan få stöd från samhället, är i det närmaste självklara att inbegripa i välfärdsbegreppet. Det handlar då om socialförsäkringar, vård och omsorg.

Brå har dock påpekat att det kan finnas anledning att i begreppet välfärdssystem även räkna in andra, mer generella stöd, som har önskvärda konsekvenser för samhällsutvecklingen. Sådana stöd kan vara pedagogisk verksamhet och stöd till föreningar som arbetar med folkbildning, idrott, kultur och demokrati.³ I rapporten *Välfärdsbrott mot kommuner och regioner* menar Brå att välfärdsbrott handlar om att offentliga utbetalningar inom politikområden som svarar för samhällets

¹ SOU 2020:35, *Kontroll för ökad tilltro – en ny myndighet för att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen*.

² Se Regeringen, *Inrättande av Utbetalningsmyndigheten*, dir. 2022:8.

³ Brå, *Välfärdsbrott mot kommuner och regioner*, rapport 2022:1, s. 18 f.

och medborgarnas välstånd tillfaller utföraren på felaktiga grunder. Brå gjorde därför en gränsdragning gentemot andra inköp med offentliga medel där det direkta syftet inte är att gynna den enskilde medborgaren, exempelvis inköp av byggnadsarbete för en kommuns räkning.⁴

Enligt förordningen (2021:663) om arbetet med att säkerställa korrekta utbetalningar från välfärdssystemen ska det vid Ekonomistyrningsverket (ESV) finnas ett råd för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen. ESV ska enligt 9 § fjärde punkten i förordningen i sitt arbete även inkludera utbetalningar av kommunala ersättningar och andra statliga ersättningar än sådana som betalas ut från välfärdssystemen och som avser en enskild person. ESV har alltså ett breddat perspektiv i sitt arbete i förhållande till vad som faller inom begreppet välfärdssystem. I en rapport där myndigheten föreslår åtgärder för att säkerställa korrekta utbetalningar från välfärdssystemen konstateras att arbetet mot felaktiga utbetalningar och välfärdsbrott rör hela välfärden, oavsett om den avser en statlig individersättning, ett föreningsbidrag eller en upphandlad välfärdstjänst. ESV lämnar därför förslag för att stärka arbetet mot felaktiga utbetalningar i denna vidare bemärkelse.⁵

Vi har uppfattat att utgångspunkten för vårt uppdrag är att på ett brett plan värna utbetalningar som rör välfärden. De tre typer av utbetalningar som ESV angett ovan korresponderar mot dem som ska ingå i den kartläggning av felaktiga kommunala utbetalningar som vi har i uppgift att göra. Dessa är (1) 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, (2) 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 (3) utbetalningar av föreningsbidrag. Det kan också konstateras att sådana utbetalningar kan omfattas av den definition av begreppet välfärdssystem som Brå använt.

När vi i detta betänkande använder begrepp som välfärd, välfärdssystem och välfärdsutbetalningar syftar vi därför på den breda innebörd som nu beskrivits, såvida inte något annat anges uttryckligen.

⁴ Brå, rapport 2022:1, s. 19.

⁵ ESV, *Säkerställ korrekta utbetalningar från välfärdssystemen – förslag på åtgärder 2023*, rapport 2023:25, s. 10.

Samma breda innebörd läggs i begrepp som välfärdsbrottslighet och välfärdsangrepp. I begreppet ingår alltså angrepp på såväl utbetalningar till enskilda, till exempel ekonomiskt bistånd, som offentliga utbetalningar som svarar för samhällets och medborgarnas välstånd, exempelvis hemtjänst, tandvård eller köp av utbildning som utförs av privata aktörer (köp av verksamheter). Ytterligare exempel på sådana utbetalningar är föreningsbidrag, däremot inte utbetalningar för investeringsutgifter, till exempel utgifter för att bygga en skola. Väl medvetna om att en sådan innebörd kan föranleda en rad avgränsningssvårigheter menar vi att den är både ändamålsenlig och tillräcklig för vårt uppdrag.

I 1 kap. 1 § lagen (2023:455) om Utbetalningsmyndighetens granskning av utbetalningar används begreppet välfärdssystem. Där anges att myndighetens granskningar syftar till att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. Det finns ingen legaldefinition av begreppet välfärdssystem men mot bakgrund av vad som sagts ovan är vår uppfattning att begreppet i den nu aktuella bestämmelsen omfattar samtliga kommunala utbetalningar som ingår i vårt uppdrag.

4.3.2 Felaktiga utbetalningar

Beträffande frågan om vilka utbetalningar som omfattas av vårt uppdrag kan vi konstatera att direktiven talar om såväl brottsliga förfaranden (välfärdsbrott och välfärdsangrepp) som felaktiga utbetalningar i stort. För den närmare innebörden av begreppet felaktiga utbetalningar hänvisas i direktiven till förarbetena till inrättandet av Utbetalningsmyndigheten.

Utbetalningsmyndighetens uppdrag är att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen.⁶ I 1 kap. 2 § lagen om Utbetalningsmyndighetens granskning av utbetalningar anges att det med en felaktig utbetalning avses en ekonomisk förmån, ett ekonomiskt stöd, en skatt eller en avgift som beslutats, betalats ut eller tillgodoräknats felaktigt eller med ett för högt eller ett för lågt belopp. Definitionen är således bredare än bara felaktiga utbetalningar till följd av brottsliga förfaranden. Den innefattar även oavsiktliga

⁶ Prop. 2022/23:34, *Utbetalningsmyndigheten*, s. 27.

fel hos såväl den som fått en utbetalning som hos den myndighet som beslutat om utbetalningen och både för höga och för låga belopp.

Med begreppen ekonomisk förmån och ekonomiskt stöd avses alltså i den lagen bidrag, ersättningar, pensioner och lån som betalats ut till eller tillgodoräknats fysiska personer. Detsamma gäller bidrag, stöd, ersättningar och lån som betalats ut till eller tillgodoräknats företag eller andra juridiska personer. Det ska noteras att det redan genom beslutet om en ekonomisk förmån eller ekonomiskt stöd kan vara fråga om en felaktig utbetalning enligt denna definition. Ett exempel på det som är hämtat från det statliga området är Pensionsmyndighetens beslut om pensionsrätt.⁷ Det har vidare inte någon betydelse hur pengarna har kommit den enskilde till godo. Det kan exempelvis vara fråga om kontanta utbetalningar, överföringar till bankkonton eller tillgodoräknande på skattekonto.

När det gäller kommunala utbetalningar till privata utförare som har hand om skötseln av en kommunal angelägenhet som genom avtal lämnats över med stöd av kommunallagen grundar sig dessa på avtal. Det kan råda oenighet om avtalsinnehållet, exempelvis i fråga om vad som avtalats kring utförande av en viss tjänst, omfattningen och kvaliteten av tjänsten och om den ekonomiska ersättningen, vilket i sin tur kan påverka bedömningen av huruvida det har skett en felaktig utbetalning eller inte. Även utbetalningar till enskilda huvudmän enligt skollagen skiljer sig från utbetalningar av ekonomiska förmåner och ekonomiska stöd. För våra frågeställningar är det dock inte nödvändigt att fördjupa denna problematik. Vi konstaterar därför endast att det kan vara fråga om felaktiga utbetalningar även i dessa fall.

Vi kommer att använda begreppet felaktiga utbetalningar i vårt uppdrag. Eftersom uppdraget inte knyts enbart till brottsliga förfaranden utan till felaktigheter i stort och vi har i uppgift att utforma förslag till kommunal anslutning till Utbetalningsmyndighetens verksamhet kommer vi också att inkludera utbetalningar till enskilda huvudmän och privata utförare trots att sådana utbetalningar inte anses utgöra ekonomiska förmåner eller ekonomiska stöd och därför inte i dag omfattas av definitionen.

⁷ Prop. 2022/23:34 s. 186.

4.3.3 Kommunal, kommun och region

Före den senaste grundlagsändringen i regeringsformen år 2010 användes begreppen primärkommuner och landstingskommuner som beteckning på det som i dagligt tal benämndes kommuner och landsting. I kommunallagen och i speciallagstiftning användes dock beteckningarna kommun och landsting. I regeringsformens nya lydelse talas i stället om kommuner på lokal och regional nivå, det vill säga kommuner och regioner. När begreppen kommun och kommunal används i regeringsformen avses alltså båda kommuntyperna. På samma sätt gäller kommunallagen både kommuner och regioner, vilket också anges i flera av lagens paragrafer.

Vi använder oss av samma terminologi. När vi talar om begreppen *kommunsektor* eller *kommunal* avses både kommuner och regioner. När vi talar om endast en av dem används de allmänt vedertagna begreppen *kommun* eller *region*.

4.4 Genomförandet av arbetet

Utredningen höll sitt första sammanträde med experter och sakkunniga den 30 oktober 2023. Därefter har sammanträden hållits regelbundet, totalt 9 stycken. Inför sammanträdena har utredningen producerat promemorior som diskuterats och vars förslag och texter i allt väsentligt återspeglas i detta betänkande.

Den 4 oktober 2023 deltog utredaren och sekreterarna i ett seminarium anordnat av Utbetalningsmyndigheten.

I oktober 2023 hade utredaren och sekreterarna möte med Ekonomistyrningsverket och Brottsförebyggande rådet för att diskutera frågor kring kartläggningen av felaktiga kommunala utbetalningar. Även möte med Utbetalningsmyndigheten hölls för att få information om myndighetens arbete.

I maj 2024 hade utredaren och sekreterarna en dialog med företrädare för Sveriges kommun och regioner (SKR) för att inhämta synpunkter på frågor kring en kommunal anslutning till Utbetalningsmyndighetens verksamhet.

Under utredningens gång har utredningen haft en kontinuerlig dialog med Svenskt Näringsliv och Utbetalningsmyndigheten för att inhämta synpunkter på olika frågor kring en kommunal anslutning till Utbetalningsmyndighetens verksamhet.

Utredningen har därutöver följt lagstiftningsarbeten som behandlat frågor som varit av betydelse för vårt uppdrag, exempelvis gällande Utbetalningsmyndighetens verksamhet och informationsutbyten mellan olika aktörer.

4.5 Betänkandets disposition och struktur

Betänkandet delas in i fem delar och består av totalt 21 nummerade kapitel. *Kapitel 1–3* innehåller våra författningsförslag och därefter behandlas i detta kapitel – *kapitel 4* – vårt uppdrag och begreppsanvändning samt arbete.

Del 1 består av kapitlen 5–6. *Kapitel 5* innehåller inledande beskrivningar och allmänna utgångspunkter. I *kapitel 6* presenteras Utbetalningsmyndighetens uppdrag och verksamhet.

Del 2 består av kapitlen 7–9 och innehåller utredningens kartläggning av felaktiga kommunala utbetalningar. I *kapitel 7* beskrivs de utmaningar som finns med att kartlägga de kommunala felaktiga utbetalningarna och den metod som använts. I *kapitel 8* presenteras resultaten av kartläggningen och i *kapitel 9* presenterar vi våra slutsatser av kartläggningen.

Del 3 består av kapitlen 10–12 och behandlar våra förslag till kommunal anslutning till Utbetalningsmyndighetens verksamhet. I *kapitel 10* beskrivs några rättsliga ramverk som har betydelse för en kommunal anslutning. I *kapitel 11* finns våra överväganden kring olika alternativ för hur en kommunal anslutning kan se ut, vilka mynnar ut i våra förslag om hur olika anslutningar lämpligen kan utformas. I *kapitel 12* lägger vi tre författningsförslag på sådana anslutningar.

Del 4 består av kapitlen 13–16 och behandlar det informationsutbyte som är nödvändigt med anledning av anslutningen. I *kapitel 13* presenteras kartläggningen av Utbetalningsmyndighetens informationsbehov samt de rättsliga förutsättningar som gäller för informationsutbyten. I *kapitel 14* ger vi förslag på uppgiftsskyldigheter och i *kapitel 15* behandlas frågor kring personuppgiftsbehandling. I *kapitel 16* återfinns en samlad integritetsanalys av våra förslag.

Del 5 består av kapitlen 17–21. I *kapitel 17* tas frågor om ikraftträdande upp och *kapitel 18* innehåller en beskrivning av de konsekvenser som kan förväntas om våra förslag genomförs. I *kapitel 19–21* finns författningskommentarer.

DEL 1

Att förebygga, förhindra och
upptäcka felaktiga utbetalningar

5 Inledande beskrivningar och allmänna utgångspunkter

5.1 Brottslighet med stor samhällspåverkan

År 2012 började Södertälje kommun tillämpa lagen om valfrihet i hemtjänsten. Under det följande året ökade kommunens kostnader med 60 miljoner kronor, vilket motsvarade en kostnadsökning med 50 procent. Det var endast i de privata utförarnas verksamheter som kostnaderna rusade, bland annat i företaget JAB, vars vd var före detta vice ordförande i kommunfullmäktige i Södertälje.

Företrädarna för företaget kom så småningom att ställas till svars i en omfattande brottmålsrättegång som avsåg bland annat grova bedrägerier mot kommun och stat.¹ Vid utredningen visade det sig att JAB hade fakturerat kommunen för timmar som inte hade utförts. Tillvägagångssätten hade varit systematiska och organiserade och det fanns en brottsplan, bland annat varnade de inblandade företagen varandra inför kommunens granskningar. Det framkom att brukarna fått instruktioner som att ligga under täcket och klä sig slarvigt när kommunens biståndshandläggare kom på besök och att vid besök från kommunen ha en käpp framme trots att de inte hade behov av någon sådan. Det framkom även fall där smärtstillande mediciner tagits bort inför kommunens besök så att brukaren skulle ha mer ont under besöket.

Brottsligheten omfattade inte bara angrepp på kommunen. Företrädarna för JAB hade också vilselett Arbetsförmedlingen att besluta om nystartsjobb åt anställda i företaget, vilket lett till att företagets skattekonto krediterats med belopp som bolaget inte haft rätt till. Den summa som företrädarna totalt lyckats tillgodogöra

¹ Svea hovrätts dom den 15 november 2018 i mål B 9208-16.

sig felaktigt från Södertälje kommun och Arbetsförmedlingen uppgick till knappt 7 miljoner kronor.²

Förundersökningen i målet pågick i två år och tre månader, och omfattade totalt cirka 30 000 sidor. Huvudmannen var frihetsberövad i drygt ett och ett halvt år och övriga huvudmisstänkta i 7,5 månader, 4 månader, 3 månader respektive 2 månader. Totalt 32 personer åtalades och 38 försvarare var förordnade. Förhandlingen i tingsrätten pågick i 94 dagar och kostnaderna för försvararna uppgick till cirka 60 miljoner kronor. Två åklagare arbetade med ärendet under tre och ett halvt år respektive två år och åtta månader, varav på heltid under cirka två år. Ytterligare fyra åklagare arbetade på heltid med ärendet under vardera mer än ett år.³ Målet överklagades till hovrätten av samtliga 24 personer som fälldes för brott i tingsrätten, vilket ledde till ytterligare försvararkostnader om drygt 10,6 miljoner kronor.

Fallet ger upphov till en rad reflektioner. Det visar för det första att det finns behov av att med kraft motverka att kriminella aktörer tar sig in på välfärdsområdet. Det är nödvändigt för att förhindra att välfärdstjänster antingen inte utförs eller inte håller erforderlig kvalitet. Det är också nödvändigt för att förhindra att välfärdsystemen dräneras på pengar och i förlängningen för att upprätthålla tilliten till och förtroendet för de skattefinansierade välfärdsystemen. Som kommer att framgå av detta kapitel har arbetet mot felaktiga utbetalningar inom kommunsektorn inte kommit så långt som inom den statliga sektorn. Arbetet har inte prioriterats i lika hög grad och kunskaperna om felaktiga kommunala utbetalningar är inte lika stor som om de statliga. Det finns därför anledning att befara att de felaktiga utbetalningar som identifierats inom kommunsektorn endast är toppen av ett isberg. Som också kommer att framgå är förutsättningarna för välfärdsbrottsligheten gynnsamma inom kommunsektorn, vilket innebär att om inte insatser görs kommer problemen sannolikt att öka.

Fallet visar emellertid också att brottslighet som inriktas mot kommunala utbetalningar kan ha långt större påverkan på samhället än enbart uteblivna eller undermåliga välfärdstjänster och en förlust av de kommunala medel som de kriminella lyckas komma över. I detta

² Södertälje kommun, Polisen, *Fördjupad myndighetssamverkan mot organiserad brottslighet – PAX – Erfarenheterna som formar ett sammanhållet arbete*, rapport 2022-10-05, s. 19.

³ SOU 2017:7, *Straffprocessens ramar och domstolens beslutsunderlag i brottmål – en bättre hantering av stora mål*, s. 40.

fall utsattes även Arbetsförmedlingen för brottsligheten, eftersom företaget som skulle bedriva hemtjänstverksamheten ansökte om och bedömdes vara berättigat till ersättning för nystartsjobb. Brottsligheten riktades alltså även mot en statlig myndighet.

Brottslighetens påverkan stannar dock inte vid detta. I fallet gjordes en mycket omfattande brottsutredning och de kostnader som är förknippad med en sådan är många gånger enorma för samhället. Det handlar inte endast om kostnader för det polisiära utredningsarbetet, vilket pågick i över två år, utan även om det utredningsarbete som utförts av de brottsutsatta aktörerna själva och som föregått polisanmälan, här kommunen och Arbetsförmedlingen. Därtill kommer kostnader för att hålla de misstänkta frihetsberövade och kostnader för den efterföljande domstolsprocessen vilken inkluderar de misstänkta försvar. Huvudmännen i fallet dömes till längre fängelsestraff (4 respektive 2 år), varför samhället orsakas ytterligare kostnader när de dömda ska avtjäna sina straff.

I fokus för den här utredningens uppdrag står kommunala utbetalningar och anslutning av dessa till Utbetalningsmyndighetens verksamhet. Det överordnade syftet med en sådan anslutning är att motverka felaktiga utbetalningar och välfärdsbrottslighet, således även de som orsakas av kriminella beteenden. Mot bakgrund av vad som sagts ovan kräver emellertid överväganden kring en anslutning att det anläggs ett bredare perspektiv än enbart den kommunala kontexten för att förslagen ska bli väl avvägda och ändamålsenliga. Perspektivet bör innefatta såväl hur de kommunala utbetalningarna samspelar med statliga utbetalningar som vilken roll och funktion de kommunala utbetalningarna har i samhället samt vilken total skada som samhället orsakas av angrepp på välfärdssystemen. Det är viktigt att framhålla att ett effektivt arbete mot denna typ av brottslighet innebär långt större vinster, både humant, ekonomiskt och demokratiskt, än enbart en minskning av felaktiga utbetalningar från kommunssektorn.

5.2 Felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen

5.2.1 Olika typer av felaktiga utbetalningar

Felaktiga utbetalningar är ett brett begrepp som kan innefatta olika typer av felaktigheter.⁴ Det kan handla om allt från oavsiktliga fel till utbetalningar som har sin grund i systematisk och organiserad välfärdsbrottslighet. De felaktiga utbetalningarna kan illustreras med hjälp av den så kallade compliance-pyramiden, som ofta används i dessa sammanhang.

Compliance-pyramiden kan se lite olika ut beroende på var den används. Den utformning vi har valt att använda visas i figur 5.1 och är hämtad från betänkandet *Kontroll för ökad tilltro*⁵ som låg till grund för inrättandet av Utbetalningsmyndigheten. Pyramiden visar att det finns olika orsaker och motiv bakom de felaktiga utbetalningarna, vilket innebär att felaktigheterna bör bemötas på olika sätt. Den illustrerar också att de oavsiktliga felaktigheterna är flest och att mängden felaktiga utbetalningar minskar ju mer kvalificerat brottsuppsåtet är.

Felaktigheterna delas in i fyra skikt, men de som erhåller felaktiga utbetalningar återfinns inte alltid bara i ett av skikten. Det beror på att de mindre felaktigheterna och välfärdsbrotten i vissa fall utgör en del av inkomsten i en kriminell livsstil. Även mindre felaktiga utbetalningar till enskilda kan därför kopplas till brottslighet på mer organiserad nivå. De som ägnar sig åt verksamhet i de två översta skikten av pyramiden figurerar alltså ibland i samtliga skikt.

⁴ Detta avsnitt bygger på framställningen i SOU 2020:35, *Kontroll för ökad tilltro*, s. 118–122.

⁵ SOU 2020:35, s. 119.

Figur 5.1 Compliance-pyramiden



Källa: SOU 2020:35, s. 119.

5.2.2 Oavsiktliga fel

Med oavsiktliga fel avses fel som beror på till exempel stress, tidsbrist, missförstånd, okunskap, skrivfel, räknefel eller slarv som ger ett felaktigt eller ofullständigt underlag för beslut. Hit räknas också vissa fel som orsakas av hur regelverket är utformat.⁶ Det kan naturligtvis vara svårt att avgöra om en felaktighet är avsiktlig eller inte.

Oavsiktliga fel kan begås av både den som ansöker om en utbetalning och av den myndighet som handlägger ansökan. Reglerna för att erhålla utbetalningar kan många gånger vara komplicerade och det kan vara svårt att fylla i en ansökan korrekt eller förstå när ändrade förhållanden ska anmälas. För de myndigheter som handlägger ansökan kan fel uppstå till följd av tidspress, svårigheter att kontrollera uppgifter hos andra myndigheter eller att fokus riktas mot andra mål än kontroll.

⁶ Ett exempel på det som i och för sig inte är en kommunal utbetalning är bostadsbidraget. Bidraget betalas ut löpande som preliminärt bidrag och beräknas utifrån en uppskattad bidragsgrundande inkomst. Bostadsbidraget bestäms slutligt i efterhand på grundval av den fastställda bidragsgrundande inkomsten. Det innebär att även den som följer reglerna och meddelar en ökad inkomst kan bli återbetalningsskyldig.

För att komma till rätta med oavsiktliga fel kan exempelvis regelverk och ansökningsprocesser förenklas samt systemstöd och rutiner utvecklas.

5.2.3 Avsiktliga, mindre fel

Med avsiktliga mindre fel avses fel som beror på en medveten handling som syftar till att tillgodogöra sig ersättning på oriktiga grunder. Sådana fel som begås av enskilda kan vara av olika slag och handla om allt från enskilda som fuskar på marginalen någon enstaka gång till de som löpande begär ersättning som de vet att de inte har rätt till. Att ta ut en dags sjukpenning trots att man inte är sjuk är ett exempel på en enstaka avsiktig felaktighet. Mer regelbundna avsiktliga mindre fel kan vara att regelbundet begära tillfällig föräldrapenning trots att barnet inte är sjukt.

Avsiktliga mindre fel kan begås av både den enskilde och av den handläggande myndigheten. Avsiktliga fel som begås av myndigheter brukar benämnas interna oegentligheter.

För att minska dessa fel kan myndigheterna arbeta med olika informationsinsatser till de sökande och med olika typer av kontroller för att identifiera sådana fel.

5.2.4 Ekonomisk brottslighet

Den ekonomiska brottsligheten, även kallad ekobrott, är ett samlingsbegrepp som innehåller många typer av brott. De vanligaste brotten är skattebrott och bokföringsbrott, men andra exempel är förskingring, insiderbrott, marknadsmissbruk, penningtvättbrott och trolöshet mot huvudman. Enligt vissa definitioner av ekonomisk brottslighet inkluderas även bedrägerier och bidragsbrott, även om de långt ifrån alltid sker inom företagsstrukturer. Brottsförebyggande rådet (Brå) beskriver ekonomisk brottslighet som brottslighet där verksamheten är legal, men där brotten sker inom ramen för verksamheten. Typiska sådana brott när det gäller överträdelser av de regler som gäller för företagande är att företagen inte redovisar löner, källskatt och arbetsgivaravgifter (svartarbete). Brå talar om "crime in business" när det gäller ekonomisk brottslighet, och om "crime as business" vilket avser organiserad brotts-

lighet som är den översta kategorin av brott i pyramiden och behandlas i nästa avsnitt.⁷

I de två översta delarna av compliance-pyramiden finns den kvalificerade välfärdsbrottsligheten. Utredningen om organiserad och systematisk ekonomisk brottslighet mot välfärden definierade detta begrepp som brott som innehåller ett eller flera moment som anses mer avancerade eller med samhällsskadliga än i normalfallet. Det kan vara fråga om att en person har använt oriktiga handlingar, till exempel anställningshandlingar eller identitetshandlingar, eller felaktigt mottagit ersättningar under lång tid.⁸ I denna kategori handlar det om rena bedrägerier, som användande av förfalskade eller manipulerade arbetsgivarintyg eller sjukintyg för att erhålla felaktiga utbetalningar. Det kan även handla om identitetsmissbruk, exempelvis att en person med hjälp av dubbla identiteter får ut dubbel ersättning från samma eller flera olika välfärdssystem. Andra exempel är tandläkarmottagningar som systematiskt debiterar för behandlingar som inte har utförts eller assistansbolag som debiterar för timmar utan att assistans har utförts.

För att hitta denna typ av fel kan myndigheter arbeta med olika riskbaserade uppföljningar och med systematiska kontroller.

5.2.5 Organiserad brottslighet

Den översta delen i Compliance-pyramiden avser avancerade brottsupplägg som innefattar kriminella nätverk och grupperingar. Det handlar således om systematisk och grov organiserad brottslighet. Välfärdsbrottsligheten är i sådana fall sällan huvudsysslan utan utgör en del av en mer omfattande kriminell verksamhet. Användandet av företag är vanligt förekommande, liksom olika slag av identitetsmissbruk.

Organiserad brottslighet brukar avse en kriminell verksamhet som i sig är illegal, exempelvis narkotikaförsäljning. Som nämndes ovan kan man därför tala om crime as business. Skillnaden mellan ekonomisk och organiserad brottslighet är dock i praktiken inte lika tydlig. Personer med koppling till organiserad brottslighet kan använda ett eller flera bolag som brottsverktyg för att begå bedräge-

⁷ Brå, *Administrativa åtgärder mot ekonomisk och organiserad brottslighet – Del 1: Tillstånd att bedriva verksamhet*, rapport 2015:15, s. 19.

⁸ SOU 2017:37, *Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra*, s. 23.

rier och skattebrott. Det handlar då knappast om någon legal verksamhet inom vars ram brotten begås. Motsatt kan fullt legala näringsverksamheter med hjälp av bulvaner och målvaktsföretag använda sig av svart arbetskraft med sådan systematik och i sådan omfattning att det bör anses vara fråga om organiserad brottslighet i stället för ekonomisk brottslighet.⁹

För att stävja den organiserade brottslighet som drabbar välfärdssystemen är det viktigt med myndighetsgemensamma samarbeten där välfärdsmyndigheter och brottsbekämpande myndigheter ingår.

5.3 Arbetet mot felaktiga utbetalningar och välfärdsbrottslighet över tid

5.3.1 Förändringar i synen på felaktiga utbetalningar

Den brottslighet som riktas mot välfärdssystemen har en särpräglad historia och utveckling jämfört med många andra typer av brott. Det är ingen vågad gissning att det under lång tid förekommit olika former av felaktiga utbetalningar till följd av fel, fusk, överutnyttjande och brottsliga förfaranden. Det som avviker från vad som normalt gäller för annan brottslighet har varit oviljan att se och erkänna förekomsten av brottsligheten, något som dock har förändrats väsentligt under senare år.

Historiskt sett har det inte varit självklart att denna typ av brottslighet bör synliggöras. Argument som att man inte ska peka ut den som redan är utsatt eller att kännedom om missbruken av systemen riskerar att urholka förtroende för dem, har framförts. Det är först under 2000-talet som det fullt ut har blivit accepterat att synliggöra den brottslighet som numera ofta benämns välfärdsbrottslighet.

Det finns anledning att på ett något djupare plan belysa frågan om hur politiken genom åren har sett på frågan om felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. En sådan belysning kan skapa bättre förståelse för den näst intill totala omvändning som skett i frågan. Från att för cirka 50 år sedan i det närmaste ha varit en icke-fråga har ambitionen att komma till rätta med de felaktiga utbetalningarna lett till inrättandet av Utbetalningsmyndigheten, en nyhet

⁹ Brå, rapport 2015:15, s. 19.

inom svensk förvaltning med ett uppdrag som hittills varit främmande för vårt samhälle. Följande nedslag kan belysa denna utveckling.

Den svenska kriminalpolitiken ökade sitt fokus på ekonomisk brottslighet i början av 1970-talet, men det var först i mitten av 1990-talet som frågorna kring fel, överutnyttjande, fusk och brott mot välfärdssystemen lyftes upp på agendan. Tidigare hade det i och för sig funnits ett visst fokus på brott mot samhället, men då i första hand på skattebrott och problem förknippande med multinationella företag och arbetsmiljöbrott. Särskild debatt föranleddes av den så kallade AMOB-rapporten (Arbetsgruppen Mot Organiserad Brottslighet) där skatteundandragandet beräknades till ett antal miljarder kronor per år. Dessa belopp var väsentligt större än kostnaderna för den traditionella brottsligheten som dittills varit i fokus för samhället och rättsväsendet. De initiativ för att komma till rätta med brottsligheten som togs under framför allt 1980-talet handlade till stor del om skatter och då främst större undandragna värden. Bidragsfusk uppmärksammades i realiteten inte under dessa år och omfattades följaktligen inte av de insatser som gjordes mot den ekonomiska brottsligheten. I själva verket var bidragsfusket inte ens en fråga. Kontrollen av bidragssystemen hade snarare monterats ner successivt under många år.¹⁰

Under den ekonomiska krisen på 1990-talet, när det blev nödvändigt med besparingar, fick frågan om bidragsbrott ny aktualitet. Riksrevisionsverket (numera Riksrevisionen) fick uppdrag att undersöka fel, fusk och överutnyttjande inom de statliga välfärdssystemen (RRV 1995:32). Myndigheten kom fram till att det i och för sig inte var så vanligt med sådant missbruk av systemen, men att läckaget ändå uppskattades till 5–7 miljarder kronor. Det motsvarar cirka 8–11 miljarder kronor i 2023 års penningvärde.

Fram till 1990-talet hade det alltså varit ovanligt att utnyttjande av välfärdssystemen ifrågasattes. Man var rädd för att bilden av välfärdssamhället och den solidaritetstanke som det byggde på skulle äventyras om det upptäcktes oegentligheter i de olika bidragssystemen. Undersökningar av missbruk av välfärdssystemen ansågs dessutom peka ut utsatta människor, eftersom det antogs att det var de

¹⁰ Korsell, Lars, Hagstedt, Johanna, Skinnari, Johanna, *Från kelgrisar till styvbarn – Fusket med välfärdssystemen*, Nordisk Tidsskrift för Kriminalvidenskab 2008, Vol 95 Nr 1, s. 21–38, och Korsell, Lars, *Fiffel och fusk i slott och koja*, i Sjöstrand, Glenn (red), *Fiffel-Sverige – sociologiska perspektiv på skandaler och fusk*, Liber, 2005, s. 29–45.

som skulle få bidrag som också fuskade med systemen. Detta var en mycket känslig fråga.¹¹

På 2000-talet kom bidragsfusket att diskuteras mer allmänt och blev en stor politisk fråga. Anledningen till fusket förklarades på olika sätt beroende på om argumenten kom från den politiska vänstern eller högern. I mitten av 2000-talet fanns dock en enighet om att bidragssystemen var utsatta för ”stöld och bedrägeri” och det blev politiskt gångbart med hårdare tag mot fuskarna. Det var också i detta skede som det blev mer accepterat med ökade kontroller på området, myndigheterna tillsatte fuskhandläggare och fler polisanmälningar om bidragsfusk gjordes. Debatten gick ut på att det var fråga om brottslighet som måste stoppas för att den inte med tiden skulle urholka trovärdigheten till de svenska trygghetsystemen. Fusket exemplifierades med föräldrar som fuskade med ersättning för vård av sjukt barn, par som skenseparerade och för-tidspensionärer som drev företag.¹²

År 2005 tillsatte regeringen Delegationen mot felaktiga utbetalningar (FUT-delegationen) som hade till uppgift att utgöra ett samverkansorgan för åtgärder mot felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. Delegationen gav ut flera rapporter och kom år 2008 med betänkandet *Rätt och riktigt – Åtgärder mot felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen*.¹³ Från FUT-delegationens arbete kan framhållas slutsatsen att trygghetssystemen inte var utformade för att underlätta kontroll och hindra felaktiga utbetalningar. Som generella orsaker till de felaktiga utbetalningarna lyftes sammanfattningsvis fram att det var ett stort antal orsaker som ledde till felaktiga utbetalningar, att många av orsakerna var gemensamma för flera trygghetssystem, att det fanns ett väsentligt antal felorsaker som berodde på felaktiga underlag från den sökandes sida, att det fanns brister i handläggningen samt att det fanns bristande förutsättningar för kontroll och handläggning vilket innebar att felaktiga utbetalningar inte upptäcktes.¹⁴ Det ska här noteras att FUT-delegationen lade fram förslag på att det skulle utredas en gemensam

¹¹ Ibid.

¹² Ibid.

¹³ SOU 2008:74, *Rätt och riktigt – Åtgärder mot felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen*.

¹⁴ Delegationen mot felaktiga utbetalningar, *Varför blir det fel? Orsaker till felaktiga utbetalningar från trygghetssystemen*, rapport 5, maj 2007, s. 41 och 56.

funktion för utbetalningskontroll som förmåner från välfärdssystemen skulle passera innan de betalades ut.¹⁵

I detta skede infördes också ett nytt brott, bidragsbrottet, som avsåg både avsiktliga och grovt oaktsamma beteenden. Bidragsbrottslagen (2007:612) trädde i kraft år 2007 och året därpå infördes en underrättelseskyldighet för vissa myndigheter som innebär en skyldighet att meddela andra myndigheter om det finns anledning att anta att det förekommer felaktiga utbetalningar hos den myndigheten.¹⁶ Bakgrunden till lagen (2008:206) om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen var att man ansåg att de felaktiga utbetalningarna från välfärdssystemen måste minska och att myndigheterna borde bistå varandra i arbetet med att upptäcka felaktigheterna. Genom lagen undanröjdes de sekretesshinder som förelåg för sådana underrättelser.¹⁷ Tillämpningsområdet för bidragsbrottslagen och lagen om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen har utvidgats, men omfattar inte utbetalningar till privata utförare enligt kommunallagen. Inte heller omfattas regioner av tillämpningsområdet.

Under de följande åren fortsatte arbetet mot felaktiga utbetalningar på olika sätt. De nämnda lagarna genomgick förändringar i takt med att nya behov uppstod och flera statliga myndigheter fick i uppdrag att motverka felaktigheter. Problematiken kring vilka utbetalningar som bör omfattas av lagarna belystes i olika betänkanden, bland andra *Åtgärder mot fusk och felaktigheter med assistansersättning*¹⁸ och *Det ska vara lätt att göra rätt – Åtgärder mot felaktiga utbetalningar inom den arbetsmarknadspolitiska verksamheten*.¹⁹ I syfte att fortsätta det arbete mot felaktiga utbetalningar som FUT-delegationen inlett fattade regeringen år 2009 beslut om ett samverkansuppdrag. Uppdraget gick bland annat ut på att ett antal myndigheter skulle samverka och genomföra löpande systemövergripande riskanalyser och omfattningsstudier. I samband med det skulle de definiera och sammanställa systemövergripande statistik och indikatorer i syfte att minska de felaktiga utbetalningarna. Vidare skulle

¹⁵ SOU 2008:74, s. 143.

¹⁶ Lag (2008:206) om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen.

¹⁷ Prop. 2007/08:48, *Underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen*, s. 15 f.

¹⁸ SOU 2012:6, *Åtgärder mot fusk och felaktigheter med assistansersättning*.

¹⁹ SOU 2014:16, *Det ska vara lätt att göra rätt – Åtgärder mot felaktiga utbetalningar inom den arbetsmarknadspolitiska verksamheten*.

de samråda kring elektroniskt informationsutbyte och följa upp implementeringen av lagen om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen, samt lämna förslag på systemövergripande regeländringar och organisations- och verksamhetsförändringar som kunde bidra till att minska felaktiga utbetalningar. Statskontoret fick i uppgift att följa upp samverkansuppdraget. Det kan noteras att Statskontoret drog slutsatsen att en så bred samverkan inte var ett optimalt sätt att bedriva arbetet mot felaktiga utbetalningar, utan att det i stället borde bedrivas med en tydlig uppdelning mellan å ena sidan fusk och bidragsbrott och å andra sidan att utbetalningar ska vara rätt ur ett kundperspektiv.²⁰

Några år senare, 2015, kom Brå med rapporten *Intyget som dörröppnare till välfärdssystemen – En rapport om välfärdsbrott med felaktiga intyg*.²¹ I rapporten lades ett systemövergripande perspektiv på de felaktiga utbetalningarna. Syftet var att studera helheten och se hur de myndigheter som ingår i välfärdssystemet är beroende av varandra och vad det får för konsekvenser för möjligheterna att förebygga och bekämpa brott. Fokus i rapporten låg på felaktiga intyg som användes för att begå brott mot välfärdssystemen. Brå konstaterade att olika intyg utgör ett viktigt underlag för beslut inom välfärdssystemen, exempel på sådana var identitetshandlingar, beslut om folkbokföring och arbetsgivarintyg. Brå lyfte fram att de olika myndigheternas regelsystem hänger ihop på så sätt att exempelvis beslut som fattas av Skatteverket angående folkbokföring, myndighetens registrering av uppgifter om identitet och beslut i fråga om beskattning av inkomst påverkar andra myndigheters beslut om utbetalningar. Trots detta, menade Brå, finns det skarpa gränser mellan myndigheterna vilket skapar tillfällen för gärningspersoner att begå brott och försvårar upptäckt och kontroll. I rapporten framhölls nyttan och behovet av kontroll redan innan beslut fattas, framför fokus på efterkontroller när beslut väl har fattats. Det anmärktes att kontroller av bidrag till företagare var särskilt eftersatt. Brå angav också att gärningspersonerna var av varierande art, alltifrån de som i grunden är berättigade till bidrag men fuskar till sig lite extra, till kriminella som använder välfärdssystemen som försörjning. I de senare fallen användes ofta företag för att genom-

²⁰ Statskontoret, *Uppföljning av samverkansuppdrag mot felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen*, 2012-04-12, dnr 2009/60-5, s. 3 f.

²¹ Brå, rapport 2015:8.

föra brottsligheten och det handlade då om en kriminell affärsverksamhet som omsatte stora belopp.²²

Rapporten från Brå ledde till att regeringen år 2015 tillsatte Utredningen om organiserad och systematisk ekonomisk brottslighet mot välfärden som år 2017 lämnade betänkandet *Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra*.²³ Utredningen gavs ett omfattande uppdrag som innebar att göra en översyn av välfärdsstatens förmåga att stå emot organiserad och systematisk ekonomisk brottslighet. Syftet var att identifiera risker i välfärdssystemen och andra närliggande skattefinansierade och skattesubventionerade system, för att därigenom kunna säkerställa en korrekt användning av offentliga medel samt effektivt förebygga och beivra välfärdsbrottslighet. I uppdraget ingick bland annat att göra en inledande analys av de för- och nackdelar som en ökad samordning är förenad med. Denna analys skulle därefter ligga till grund för bedömningen av om det fanns skäl att närmare överväga en samordnad statlig utbetalningsfunktion. Utredningens slutsats var att frågan om en förstärkt och samordnad utbetalningskontroll kunde förväntas ha så stora fördelar att det var motiverat att frågan utreddes i särskild ordning.²⁴

Under tiden som denna utredning arbetade tillsatte regeringen år 2016 Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen (KUT-delegationen). Uppdraget var att motverka överutnyttjande och felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. Genom sitt arbete skulle delegationen bidra till att utbetalningar från systemen endast kom dem till del som resurserna var avsedda för. Delegationen skulle även förse regeringen med faktaunderlag och lämna förslag på hur de insatser som genomfördes av myndigheterna och resultaten av dessa skulle kunna följas upp. I sitt slutbetänkande *Samlade åtgärder för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen* konstaterade delegationen bland annat att de totala felaktiga utbetalningarna var omfattande och att fel i systemöverskridande uppgifter orsakar felaktiga utbetalningar. Med sådana uppgifter avses uppgifter som är centrala i många ersättningssystem för att bedöma rätten till och storleken på ersättning, exempelvis sjukpenninggrundande inkomst, folkbokföring och samordningsnummer.²⁵

²² Brå, rapport 2015:8, s. 8 f.

²³ SOU 2017:37.

²⁴ SOU 2017:37, s. 572 f.

²⁵ SOU 2019:59, *Samlade åtgärder för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen*, s. 92 f.

I detta skede tillsattes även en utredning för att utvärdera tillämpningen av bidragsbrottslagen och de effekter som lagen hade fått. Syftet med utredningen var att följa upp och undersöka hur bestämmelserna hade fungerat i praktiken och om intentionerna med reformen hade uppnåtts. Utredaren skulle samtidigt utvärdera lagen om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdsystemen.²⁶ Utredningen föreslog bland annat att bidragsbrottslagen skulle utvidgas till att omfatta även utbetalningar som avsåg en viss enskild person men som betalades ut till företag och att maximistraffet för grovt bidragsbrott skulle höjas. Dessa förslag kom också att genomföras. Beträffande lagen om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen föreslogs en utvidgning till att omfatta utbetalningar till företag i konsekvens med ändringarna i bidragsbrottslagen. Det föreslogs även att pensioner skulle omfattas samt att kommuner skulle vara skyldiga att lämna underrättelser enligt lagen. Även dessa förslag genomfördes.²⁷ Det kan också noteras att denna utredning menade att det fanns ett behov av att samköra myndigheters beslut om utbetalningar och att en samordnad statlig utbetalningsfunktion därför borde inrättas.²⁸ Utredningens slutsatser, tillsammans med de slutsatser som presenteras i det ovan nämnda betänkandet Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra, ledde även till att regeringen gav Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten ett uppdrag om förbättrad hantering av bidragsbrotten.²⁹

År 2018 tillsatte regeringen den utredning som kom att lämna ett konkret förslag till hur en samordningsfunktion för utbetalningar från välfärdssystemen skulle kunna se ut. Förslagen presenterades år 2020 i betänkandet *Kontroll för ökad tilltro – en ny myndighet för att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen*.³⁰ Utredningens förslag ledde fram till en proposition om inrättande av Utbetalningsmyndigheten. Myndigheten

²⁶ Kommittédirektiv, *Utvärdering av bidragsbrottslagen*, dir. 2016:61.

²⁷ SOU 2018:14, *Bidragsbrott och underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen – en utvärdering*, och prop. 2018/19:132, *Ett starkare skydd för välfärdssystemen*.

²⁸ SOU 2018:14, s. 190.

²⁹ Justitiedepartementet, *Uppdrag till Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten om förbättrad hantering av bidragsbrott*, 2018-05-14, dnr Ju2018/03037/KRIM.

³⁰ SOU 2020:35.

påbörjade sitt arbete den 1 januari 2024.³¹ I utredningens uppdrag ingick att analysera kommunernas förutsättningar att ansluta sig till funktionen. Slutsatsen var att det sannolikt vore bra om de kommunala utbetalningarna kunde omfattas av Utbetalningsmyndighetens uppdrag, men att frågan behövde analyseras ytterligare.³²

Det ska här åter särskilt framhållas att frågan om en samordnad utbetalningsfunktion lyftes redan av FUT-delegationen år 2008. Argumenten som fördes fram var att kvaliteten i handläggningen och beslutsfattandet skulle bli högre, att servicen till medborgarna skulle öka, men också att de felaktiga utbetalningarna skulle minska. Komplexiteten i välfärdssystemen och bristen på informationsutbyte mellan myndigheter var alltså känd redan vid denna tidpunkt och ansågs redan då vara en orsak till felaktiga utbetalningar. Denna problembild förstärktes under de följande åren och är en anledning till inrättandet av Utbetalningsmyndigheten. Även därefter har behoven av informationsdelning lyfts i olika sammanhang.³³

5.3.2 Initiativ för ökat informationsutbyte

Inrättandet av en samordnad utbetalningsfunktion har sin grund i att det finns behov av informationsutbyte mellan myndigheter för att de ska kunna fatta korrekta beslut. I flera sammanhang har lyfts fram att informationsutbytet måste bli bättre för att man ska kunna komma till rätta med de felaktiga utbetalningarna. Bristen på information kan bero på flera olika faktorer såsom att kontroller tar tid att utföra (det vill säga det tar tid att få tillgång till i och för sig tillgänglig information), att det är en stor mängd beslut som ska fattas och att resurserna är begränsade. I många fall har dock sekreteshinder lagts fram som en av de främsta anledningarna.

Möjligheterna till informationsutbyte för de myndigheter som handlägger utbetalningar från välfärdssystemen har behandlats i flera olika sammanhang under ett antal år. Studier har genomförts och konkreta lagstiftningsprodukter har lagts fram. Trots den mängd

³¹ Se prop. 2022/23:34, *Utbetalningsmyndigheten*, och kapitel 6 i detta betänkande för en närmare presentation av myndighetens uppdrag och verksamhet.

³² SOU 2020:35, s. 458.

³³ Se exempelvis Brå, *Välfärdsbrott mot kommuner och regioner – Fel och oegentligheter bland företag och föreningar*, rapport 2022:1, Ds 2022:13, *Utökat informationsutbyte*, SOU 2023:52, *Ett stärkt och samlat skydd av välfärdssystemen* och SOU 2023:82, *Ökad kontroll över tandvårdssektorn*.

åtgärder som vidtagits för att utöka möjligheterna till informationsutbyte har de av allt att döma hittills inte varit tillräckliga. En anledning kan vara att lagstiftaren varit för återhållsam i sina åtgärder eller låtit integritetsskäl väga tyngre än behovet av att bekämpa brottsligheten. En annan att brottsligheten har tagit nya former som innebär ytterligare behov av informationsinhämtning. Ännu en anledning skulle kunna vara myndigheternas egna ageranden eller brist på agerande. Flera faktorer kan tänkas hämma ett i och för sig möjligt informationsutbyte, såsom bristande tid och resurser, ett svårtillämpat och komplicerat regelverk, bristande kunskap om vad viss information innebär för förekomsten av felaktiga utbetalningar samt bristande insikt om för vem eller vilka viss information kan vara av betydelse. Oavsett hur det är med den saken måste inrättandet av Utbetalningsmyndigheten ses som en av de viktigare och mest långtgående åtgärderna på området hittills.

Mot denna bakgrund finns anledning att översiktligt belysa några initiativ som tagits på området för att få en bild av vilka åtgärder som hittills bedömts vara otillräckliga. Även i detta sammanhang finns anledning att gå ett antal år tillbaka i tiden för att få en uppfattning om utvecklingen på området.

I mitten av 1990-talet gjordes de första studierna av sådant bidragsfusk som kan upptäckas genom kontroller mellan utbetalningssystem hos olika myndigheter. De system som undersöktes var arbetsförmedlings-, socialförsäkrings-, studiestöds- och arbetslöshetsförsäkringssystemen. Fokus låg på att upptäcka fusk som bestod i att en enskild uppbar en förmån trots att förutsättningarna inte förelåg på grund av en omständighet hänförlig till ett annat av dessa system. Sådana omständigheter kunde vara utbetalning för samma period från ett annat system (så kallade dubbla utbetalningar), att personen inte var anmäld vid arbetsförmedlingen när det var ett villkor för ersättning, eller att personen i fråga uppbar arbetslöshetsersättning vid sidan om studier utan att ha rätt till det.³⁴

I det så kallade STIKK-projektet (Skärpt Tillsyn och Kontroll av Kontantstöden) som genomfördes under åren 1994–1998 gjordes registersamkörningar för att kontrollera om arbetslöshetsersättning i något fall utbetalades samtidigt med förmåner från försäk-

³⁴ SOU 2000:97, *Rätt underlag – rätt beslut, Ökat informationsutbyte mellan de allmänna försäkeringskassorna, Riksförsäkringsverket, Centrala studiestödsnämnden, länsarbetsnämnderna och arbetslöshetskassorna*, s. 157.

ringskassorna eller samtidigt som en person arbetat och deklarerat för inkomst av tjänst eller näringsverksamhet. Resultaten av projektet visade att det förekom sådant fusk.³⁵

År 1995 presenterade Riksrevisionsverket (nuvarande Riksrevisionen) på uppdrag av riksdag och regering de tre så kallade Fuskrapporterna. Huvudrapporten benämndes *FUSK – Systembrister och fusk i välfärdssystemen* (RRV 1995:32) och de två övriga *Förtidspension – fusk och systembrister* (RRV 1995:33) och *Bidragsförskott – effektivitetsrevision av ett statligt stöd till barnfamiljer* (RRV 1995:34). Rapporterna kan sägas vara den första kartläggningen av systembrister och fusk inom social- och arbetslöshetsförsäkringen. Huvudrapporten behandlade fusk inom socialförsäkringsområdet, arbetslöshetsförsäkringsområdet och till viss del även studiestödsområdet. I kartläggningen gjordes flera sambearbetningar av registerinformation för att undersöka hur vanligt det var att dubbel ersättning betalades ut. Det kan här särskilt lyftas fram att man vid uppskattningen av omfattningen av otillåtna dubbla utbetalningar även tog hänsyn till felaktiga utbetalningar av socialbidrag.³⁶

Genom ny lagstiftning år 2002 utökades möjligheterna till digitalt informationsutbyte mellan de myndigheter som i dag motsvarar Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen, Centrala studiestödsnämnden (CSN) och arbetslöshetskassorna.³⁷ Det ansågs att det fanns behov av ett ökat sådant informationsutbyte och att det skulle leda till effektivare ärendehantering, förbättrad service för den enskilde, stärkt kontroll av statliga medel och förebyggande av felaktiga utbetalningar. Bedömningen var att de felaktiga utbetalningarna skulle kunna reduceras avsevärt.³⁸

Mot bakgrund av de nya reglerna fick Statskontoret i maj 2005 i uppdrag att bland annat utvärdera om, och i så fall i vilken utsträckning, informationsutbytet hade bidragit till att felaktiga utbetalningar och fusk hade kunnat förebyggas. Statskontoret kom fram till att informationsutbytet hade fungerat väl, men inte nått sin fulla potential. Anledningen till det var att det saknades olika förutsättningar för informationsutbytet, såväl legala och administrativa som tekniska. De legala förutsättningarna hindrade till exempel att vissa

³⁵ SOU 2000:97, s. 157 f.

³⁶ SOU 2000:97, s. 160 f.

³⁷ Prop. 2000/01:129, *Ökat informationsutbyte mellan arbetslöshetsförsäkringen, socialförsäkringen och studiestödet*.

³⁸ Prop. 2000/01:129 s. 29 f.

nödvändiga uppgifter utbyttes i elektronisk form. De administrativa förutsättningarna brast framför allt i att informationsutbytet drevs utan ett tillräckligt helhetsperspektiv, vilket berodde på att ingen hade getts ett övergripande ansvar för att utbytet skulle drivas och utvecklas på ett rationellt och effektivt sätt. Vidare menade Statskontoret att regeringens styrning var svag och dåligt anpassad för tvärsektorieellt samarbete, inga mål hade formulerats för informationsutbytet och insatserna på området följdes upp i liten utsträckning. Statskontoret konstaterade samtidigt att det fanns tydliga drivkrafter i organisationerna för att få informationsutbytet att fungera bra.³⁹

Parallellt med Statskontorets arbete tillsattes en utredning i september 2005 för att pröva om det var lämpligt att utöka möjligheterna till elektroniska informationsutbyten som var av direkt betydelse för utbetalningar från trygghetssystemen. Syftet var att förebygga och upptäcka felaktiga utbetalningar, säkerställa korrekt beslutsunderlag, förbättra servicen till den enskilde och öka effektiviteten hos myndigheterna. I uppdraget ingick att i viss utsträckning se över informationsutbyten med Kronofogden och Skatteverket som mottagare av uppgifter. Utredningen kom fram till att det fanns starka skäl för ett utökat elektroniskt informationsutbyte.⁴⁰

Med utredningens förslag som grund lade regeringen fram en proposition år 2008 med förslag på ett utökat elektroniskt informationsutbyte mellan ett antal aktörer.⁴¹ Förslagen avsåg Migrationsverket, Försäkringskassan, Skatteverket, Kronofogden, Statens pensionsverk, CSN, Arbetsförmedlingen, arbetslöshetskassorna och kommunernas socialnämnder. I propositionen framhölls att de ändringar som skedde år 2002 hade medfört att dubbelutbetalningar hade minskat hos flera myndigheter. Försäkringskassan hade rapporterat att i de rutiner där informationsutbytet hade etablerats hade dubbelutbetalningarna minskat med 43 procent, medan de hade ökat i de rutiner där utbytet inte hade etablerats. För exempelvis föräldrapenning hade de ökat med 29 procent. Försäkringskassan bedömde att rutinerna hade haft goda effekter gällande minskningen av felaktiga utbetalningar och att rutinen dessutom

³⁹ Statskontoret, *Informationsutbyte kräver bra förutsättningar. En utvärdering av informationsutbytet mellan arbetslöshetskassorna, Arbetsmarknadsverket och Försäkringskassan*, rapport 2006:7, s. 7 f.

⁴⁰ SOU 2007:45, *Utökat elektroniskt informationsutbyte*, s. 19 f.

⁴¹ Prop. 2007/08:160, *Utökat elektroniskt informationsutbyte*.

hade en preventiv inverkan mot fusket. I en senare rapport uppgav Försäkringskassan att felaktigt utbetald arbetslöshetsersättning i kombination med socialförsäkringsförmån hade minskat med mer än 70 procent sedan de hade driftsatt informationsutbytet.⁴²

I den nyss nämnda propositionen redovisade regeringen också uppgifter om den uppskattade omfattningen av felaktiga utbetalningar gällande ekonomiskt bistånd. Siffrorna kom från FUT-delegationens rapport *Vad kostar felen?* där det bedömdes att ekonomiskt bistånd var det mest drabbade systemet.⁴³ Även om det bara var Försäkringskassan som hade gjort en bedömning av minskningen av felaktiga utbetalningar, menade regeringen att man kunde räkna med att dessa skulle minska även från andra system hos andra aktörer. Särskilt, menade regeringen, fanns förutsättningar för att de felaktiga utbetalningarna från kommunernas socialtjänst kunde minska genom elektronisk tillgång till uppgifter från andra myndigheter och arbetslöshetskassor. Regeringen gjorde därefter bedömningen att ett utökat elektroniskt informationsutbyte kunde vara ett av de mera effektiva sätten, kanske det mest effektiva, att minska de felaktiga utbetalningarna.⁴⁴

I detta sammanhang bör även den tidigare nämnda lagen om underrättelskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen lyftas fram. Lagen som infördes år 2008 gäller vissa ekonomiska förmåner och stöd som beslutas av Migrationsverket, Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, CSN, Arbetsförmedlingen, en kommun eller en arbetslöshetskassa (1 §). Om det finns anledning att anta att en sådan förmån eller ett sådant stöd har beslutats, betalats ut eller tillgodoräknats felaktigt eller med ett för högt belopp, ska en underrättelse om det lämnas till den myndighet eller organisation som har fattat beslutet (3 §). En sådan underrättelskyldighet gäller för de ovannämnda myndigheterna, kommunerna och arbetslöshetskassorna samt för Skatteverket, Kronofogdemyndigheten och numera även Utbetalningsmyndigheten (2 §).

Ytterligare ett steg mot utökat informationsutbyte togs genom lagen (2024:307) om uppgiftsskyldighet för att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen samt fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet. Lagen gäller för kommuner, arbets-

⁴² Prop. 2007/08:160 s. 25 f.

⁴³ Delegationen mot felaktiga utbetalningar, *Vad kostar felen?*, rapport 7, den 9 november 2007.

⁴⁴ Prop. 2007/08:160 s. 43 f.

löshetskassor och vissa statliga myndigheter. Kretsen av myndigheter är något utökad jämfört med tidigare nämnda lagar och avser Arbetsförmedlingen, Bolagsverket, CSN, Försäkringskassan, Inspektionen för vård och omsorg, Kronofogdemyndigheten, Migrationsverket, Pensionsmyndigheten och Skatteverket. Dessa aktörer ska lämna en uppgift som den förfogar över till en annan av aktörerna om uppgiften behövs i mottagarens författningsreglerade verksamhet för att säkerställa korrekta beslutsunderlag för att förebygga, förhindra, upptäcka eller utreda felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. En sekretesskyddad uppgift ska inte lämnas ut om övervägande skäl talar för att det intresse som sekretessen ska skydda har företräde framför intresset av att uppgiften lämnas ut. Uppgiftsskyldigheten gäller inte heller för vissa sekretesskyddade uppgifter, exempelvis vissa uppgifter inom hälso- och sjukvård och socialtjänst (2 §). Därutöver finns en särskild uppgiftsskyldighet som gäller vissa uppräknade myndigheter i deras verksamhet för att planera, genomföra eller följa upp myndighetsgemensamma kontroller av arbetsplatser inom ramen för sådan samverkan som regeringen beslutar för att motverka fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet (4 §).⁴⁵ Det kan noteras att den sistnämnda uppgiftsskyldigheten inte omfattar kommuner och ingen av uppgiftsskyldigheterna omfattar regioner.

I betänkandet *Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – Behov och föreslagna förändringar*⁴⁶ lämnas förslag om en ny generell sekretessbrytande bestämmelse. Bestämmelsen föreslås även omfatta vissa uppgifter om enskildas personliga förhållanden inom socialtjänsten. Hälso- och sjukvårdssekretessen i 25 kap. 1 § OSL föreslås dock vara undantagen från bestämmelsens tillämpningsområde.

När det särskilt gäller förslagen om en samordnad utbetalningsfunktion lades, som tidigare nämnts, ett sådant förslag redan i FUT-delegationens slutrapport *Rätt och riktigt – Åtgärder mot felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen*.⁴⁷ Delegationen föreslog att regeringen skulle tillsätta en utredning om införande av en gemensam funktion för utbetalningskontroll där utbetalningarna från väl-

⁴⁵ Se vidare prop. 2023/24:85, *En ny lag om uppgiftsskyldighet för att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen samt fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet*.

⁴⁶ SOU 2024:63, *Ökat informationsutbyte mellan myndigheter. Behov och föreslagna förändringar*.

⁴⁷ SOU 2008:74.

färdssystemen passerar innan de betalas ut.⁴⁸ Som framgått av föregående avsnitt har därefter frågan om en samlad utbetalningskontroll behandlats i tre betänkanden, varvid det konkreta förslaget som låg till grund för att inrätta Utbetalningsmyndigheten lades fram år 2020.

5.4 Kommunsektorn och felaktiga utbetalningar

5.4.1 Allmänt om kommuner och regioner

Sverige är indelat i 290 kommuner och 20 regioner⁴⁹. Dessa utgör en central del av det svenska samhällssystemet och de utför en rad viktiga välfärdsuppgifter. I ett internationellt perspektiv utmärker sig Sverige genom att många uppgifter som i andra länder utförs av stat eller privat sektor i stället utförs av kommuner och regioner.⁵⁰

Den kommunala sektorn har ett brett ansvarsområde som i grova drag kan beskrivas enligt följande. Obligatoriska uppgifter för kommunerna är bland annat social omsorg (äldre- och handikappomsorg samt individ- och familjeomsorg), för-, grund-, och gymnasieskola samt kommunal vuxenutbildning, plan- och byggfrågor, miljö- och hälsoskydd, renhållning och avfallshantering, vatten och avlopp, räddningstjänst, krisberedskap och civilt försvar, biblioteksverksamhet och bostäder. Exempel på frivilliga uppgifter för kommuner är fritid och kultur, energi, sysselsättning och näringslivsutveckling.

Regionerna ansvarar för uppgifter som är gemensamma för stora geografiska områden och som ofta kräver stora ekonomiska resurser. Obligatoriska uppgifter är hälso- och sjukvård, viss tandvård för barn och unga upp till en viss ålder och att stärka regionernas tillväxt och utveckling. Frivilliga uppgifter är kultur, utbildning och turism.

Området lokal och regional kollektivtrafik är en gemensam och obligatorisk uppgift för både kommuner och regioner.⁵¹

⁴⁸ SOU 2008:74, s. 143 f.

⁴⁹ Antalet inkluderar inte Gotlands kommun som har möjlighet att använda beteckningen region, se prop. 2018/19:162, *En ny beteckning för kommuner på regional nivå och vissa frågor om regionindelning*, s. 455 f.

⁵⁰ Prop. 2016/17:171, *En ny kommunallag*, s. 138.

⁵¹ 2 kap. 1 § lag (2010:1065) om kollektivtrafik.

Kommunernas och regionernas ställning, organisation och verksamhet regleras i ett antal olika författningar. Regler finns bland annat i regeringsformen, kommunallagen (2017:725) och i flera specialförfattningar gällande särskilda verksamhetsområden såsom skola, socialtjänst och hälso- och sjukvård. Eftersom kommuner och regioner är offentligrättsliga objekt är även EU-rätten av betydelse.

Kommuner och regioner finansierar merparten av sin verksamhet framför allt genom kommunalskatten, även om en del av finansieringen kommer från statliga bidrag.

5.4.2 Fokus har legat på den statliga nivån

Det kan konstateras att den debatt som förts och de initiativ som tagits på statlig nivå för att motverka felaktiga utbetalningar, till allra största del har inriktats på statliga myndigheter och följaktligen statliga utbetalningar. Som nämndes strax ovan är en del av förklaringen till detta hur statliga respektive kommunala verksamheter finansieras. På det kommunala området har viss problematik kring socialbidrag (numera ekonomiskt bistånd) uppmärksammats under mitten av 1990-talet och kommunerna har kommit att omfattas av såväl bidragsbrottslagen som lagen om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen i mitten av 00-talet. Från statens håll har diskussion och åtgärder beträffande felaktiga utbetalningar inom kommunsektorn emellertid i princip kommit att stanna vid felaktiga utbetalningar av ekonomiskt bistånd.

Det är egentligen först under den senaste tiden som debatten om felaktiga utbetalningar inom kommunsektorn vidgats och tagit fart på allvar. Det har skett efter att det uppmärksammats brister i de tjänster som privata aktörer utför åt både kommuner och regioner. Frågorna har fått ytterligare uppmärksamhet i samband med upptäckt av välfärdsbrottslighet riktad mot kommunsektorn som utförts av grovt kriminella personer som ägnar sig åt storskalig ekonomisk brottslighet. I det sammanhanget har det också framkommit att det kan vara fråga om mycket stora belopp som betalas ut felaktigt. Genom en kommunal anslutning till Utbetalningsmyndighetens verksamhet tas nästa steg i arbetet mot felaktiga utbetalningar genom att ge kommuner och regioner ytterligare ett verktyg

i sitt kontroll- och uppföljningsarbete och därmed förbättrade förutsättningar för att förhindra felaktiga utbetalningar.

Det kan finnas flera orsaker till att det dröjt så länge innan kommunsektorn på allvar kommit att omfattas av debatten om felaktiga utbetalningar. Någon mer uttömmande analys av detta är inte möjlig att göra här, men några förhållanden kan lyftas fram som bidragande orsaker.

I Sverige har den kommunala sektorn en stark självständig ställning. Denna beskrivs närmare i avsnitt 10.2, men det finns anledning att redan här kort påpeka att det har betydelse för arbetet med att upptäcka, förebygga och förhindra felaktiga utbetalningar i kommunsektorn. Den kommunala självstyrelsen är en grundläggande princip som ger kommuner och regioner långtgående möjligheter att bestämma hur organisation och verksamhet ska se ut, tillhandahållas och bedrivs. Inom lagstadgade ramar ansvarar kommuner och regioner också för de olika verksamheternas resultat, kvalitet och innehåll. De ansvarar vidare enligt kommunallagen för kontroll och uppföljning av verksamheten. Det gäller både verksamhet som bedrivs i egen regi och sådana kommunala angelägenheter som har lämnats över till privata utförare genom avtal. Av kommunallagen följer vidare att de ansvarar för den interna kontrollen och därmed också för hur arbetet bedrivs för att motverka felaktiga utbetalningar.

Kommuner och regioner skiljer sig åt gällande exempelvis storlek och i hur stor utsträckning verksamhet bedrivs i egen eller privat regi. Det innebär i sin tur att utmaningarna när det kommer till att motverka felaktiga utbetalningar kan se olika ut. Förutom hänsynen till den kommunala självstyrelsen och därmed kommunerna och regionernas eget ansvar inom området, kan denna diversifiering mellan kommuner respektive regioner ha bidragit till att de flesta initiativ att motverka felaktiga utbetalningar på nationell nivå har avsett statlig verksamhet.

Till bilden hör också att det var utbetalningar till enskilda privatpersoner som stod i fokus när bidragsfusket började diskuteras mer ingående. De studier som gjordes inriktades på bidragssystem inom socialförsäkrings-, studiestöds- och arbetslöshetsförsäkringsområdet. Även om det ekonomiska biståndet uppmärksammades i sammanhanget så var det alltså de statliga systemen som till allra största del diskuterades. Det stora flertalet utbetalningar som görs till enskilda

personer kommer ju från statliga system och det är också dessa utbetalningar som i stor utsträckning kommit att förknippas med begreppet välfärd. Systemen med utbetalningar direkt till enskilda har också baserats på uppgifter från den enskilde och därför varit lätta att missbruka, exempelvis genom att uppge fel uppgifter eller förtiga andra uppgifter. Utrymmet för sådana ageranden har varit större i de statliga systemen än i de kommunala. Eftersom tyngdpunkten i debatten om felaktiga utbetalningar under flera år således har legat på de statliga utbetalningarna, är det inte märkligt att de initiativ som tagits på nationell nivå för att stävja felaktigheterna till allra största del har riktats mot de statliga myndigheterna. Härtill kommer att det kommunala självstyret innebär att regeringen inte heller kan ge uppdrag till kommuner och regioner på samma sätt som till statliga myndigheter. Av betydelse är också den inte lagfästa men av riksdagen godkända finansieringsprincipen som innebär att inga nya obligatoriska uppgifter från staten får införas för kommuner och regioner utan medföljande finansiering.

Av betydelse är också att det är svårare att få en tydlig och samlad bild av felaktiga utbetalningar i kommunsektorn än i den statliga nivån. Kommunernas och regionernas olika förutsättningar och variation i organisation och arbetssätt är bidragande orsaker till det. Likaså avsaknaden av mer kraftfulla initiativ för att på nationell nivå få en översikt över den samlade problematiken i kommunsektorn.

Den uppmärksamhet på statlig nivå som felaktiga kommunala utbetalningar ändå har fått, har riktats mot det ekonomiska biståndet. I likhet med flera av de statliga förmånerna bygger utbetalning av bistånd på den enskildes uppgifter och behov. Det är också gällande det ekonomiska biståndet som en särskild tjänst har införts för att förse kommunerna med information i handläggningen. Tjänsten SSBTEK (SammanSatt BasTjänst för EKonomiskt bistånd) är en digital tjänst som har till syfte att bidra till en säker, effektiv och förenklad handläggning av ärenden om ekonomiskt bistånd. Tjänsten gör det möjligt för kommuner att via sitt verksamhetssystem få information från statliga myndigheter och organisationer som kan användas vid prövning av en ansökan om ekonomiskt bistånd.⁵² Det har även lagts förslag om att utöka uppgiftstillgången i SSBTEK för

⁵² Se vidare <https://skr.se/integrationsocialomsorg/ekonomisktbestandforsorjning/ssbtekdigaltjanstforekonomisktbestand.2998.html>.

att bidragsbrott och felaktiga utbetalningar ska förebyggas och motverkas.⁵³

5.4.3 Intåget av privata aktörer på det kommunala området

Förutsättningarna för kommunsektorn ändrades väsentligt genom intåget av privata utförare på välfärdsområdet. År 2009 infördes lagen (2008:962) om valfrihetssystem (LOV). Lagen reglerar vad som gäller för de kommuner och regioner som vill konkurrenspröva kommunala verksamheter genom att överlåta valet av utförare av stöd, vård- och omsorgstjänster till brukaren eller patienten.

LOV är ett alternativ till upphandling enligt lagen (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU) och kan tillämpas på bland annat omsorgs- och stödverksamhet för äldre och personer med funktionsnedsättning samt på hälso- och sjukvårdstjänster. Både privata företag och ideella organisationer kan ansöka om att bli godkända som leverantörer. Genom avtal kan kommuner och regioner reglera förutsättningarna för valfrihetssystemet men alla leverantörer som ansökt om att få vara med i ett valfrihetssystem och som uppfyller kraven måste godkännas. LOV bygger på att det inte är någon pris-konkurrens mellan leverantörerna, utan den enskilde kan fritt välja bland de leverantörer som ingår i valfrihetssystemet.⁵⁴ Kommunerna kan själva genom politiska beslut välja om de ska införa valfrihetssystem och i så fall inom vilka områden. Det innebär att situationen skiljer sig åt mellan olika kommuner. För regionernas del är det obligatoriskt att tillhandahålla valfrihetssystem inom primärvården. Genom lagstiftningen öppnades möjligheterna för en mängd privata utförare att verka på välfärdsområdet, något som då var nytt för kommunsektorn.

Under senare år har det uppmärksammats att oseriösa leverantörer verkar inom valfrihetssystemen. En av orsakerna till detta har uppgetts vara det förenklade upphandlingsförfarandet som gäller inom LOV, vilket har underlättat för oseriösa aktörer att komma in på marknaden. Det har framförts att en omständighet som kan underlätta för oseriösa aktörer, är att en kommun eller region *ska* godkänna samtliga sökande som uppfyller de krav som uppställts

⁵³ SOU 2023:52, s. 448 f.

⁵⁴ Prop. 2008/09:29, *Lag om valfrihetssystem*, s. 1.

för att bli leverantör av en viss tjänst. Kommuner och regioner upplever därför att det är svårt att neka någon att bli leverantör även om det finns belägg för att de tidigare brustit i sitt utförande. Det förekommer också utförare som försöker locka till sig brukare med otillåtna medel eller som går med på otillåtna krav från brukarna, såsom att anhöriga ska anställas och även ges en viss lön, särskilt från brukare med stort omvårdnadsbehov som genererar höga ersättningar. Det drabbar i sin tur de seriösa företagen som följer reglerna och därför förlorar uppdrag och inkomster.⁵⁵

Även LOU är av betydelse i detta sammanhang eftersom lagen reglerar den offentliga sektorns inköp av varor och tjänster. Inom den kommunala sektorn används upphandlingar bland annat för olika former av boenden och vårdbemänningsföretag samt när kommunens verksamheter i egen regi läggs ut på entreprenad.⁵⁶

I upphandlingsprocessen ska de krav och villkor som måste uppfyllas för tjänsten specificeras. Aktörer får lämna anbud som sedan utvärderas av den upphandlande myndigheten. Syftet bakom lagen är att alla leverantörer ska behandlas lika vid upphandling och att offentliga medel ska användas så effektivt som möjligt. LOU har genomgått ändringar under senare år i syfte att främja bland annat samhällliga mål. Det har också införts nya regler i lagen som ger större flexibilitet åt upphandlaren att utföra upphandlingar, men reglerna innebär också större krav på att upphandlingsdokumenten beskriver vad som gäller för den enskilda upphandlingen. Upphandlingar har störst potential att stänga ute oseriösa aktörer när tjänster som upphandlas är tydligt definierade och möjliga att följa upp. Inom välfärden är det dock inte alltid givet hur kvaliteten på en tjänst ska specificeras och det kan därför vara svårt att formulera exakt vad som ska ingå i en viss tjänst vilket ställer stora krav på de upphandlande myndigheterna.⁵⁷

LOU leder också till utmaningar i arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar. Eftersom förhållandet mellan kommun respektive region och den privata utföraren regleras genom avtal är uppföljningen av verksamheten mycket viktig. Det är i avtalet som den aktuella välfärdstjänsten definieras och villkoren fastställs, exempelvis i fråga om när, var och på vilket sätt hemtjänst ska utföras.

⁵⁵ Brå, rapport 2022:1, s. 34 f.

⁵⁶ Brå, rapport 2022:1, s. 35 f.

⁵⁷ Brå, rapport 2022:1, s. 36 f.

Brukaren (mottagaren) av välfärdstjänsten är dock en annan än kommunen eller regionen. Det är brukaren som är i behov av hemtjänsten och ska få denna utförd. Brukarens kunskap om vad som kan förväntas och förmåga att reagera och ställa krav när hemtjänsten inte utförs som den borde, kan dock vara mycket begränsad, exempelvis på grund av ålder eller sjukdom. Det innebär att kommunens eller regionens uppföljning av verksamheten blir mycket viktig, eftersom det inte går att förutsätta att brukaren kommer att kunna signalera när missförhållanden uppstår. Det innebär också att det är en utmanande uppgift att bedriva en tillräcklig och adekvat uppföljning. Brå har konstaterat att de kommuner och regioner som inte har ett utvecklat uppföljningsarbete är beroende av tips och klagomål för att upptäcka felaktigheter.⁵⁸ Att felaktiga utbetalningar kan förbli oupptäckta i situationer som nyss beskrivits är därför ett faktum.

Ytterligare ett förhållande som komplicerar bilden för den kommunala sektorn är områden där ansvar delas mellan stat, region och kommun i olika konstellationer. Brå har beskrivit detta som ansvar på vertikal och horisontell nivå.⁵⁹ Den vertikala nivån gäller områden där staten har en reglering av en verksamhet, men där kommun och region betalar, eller där staten betalar ut ersättning men regioner ansvarar för uppföljning. Exempel på sådana områden är den s.k. nationella taxan⁶⁰ och viss tandvård som ersätts av regionerna. När det gäller personlig assistans har kommun och stat ett delat ansvar för finansieringen samtidigt som vissa hälso- och sjukvårdsinsatser kan finansieras av regionerna.⁶¹ Den horisontella nivån gäller framför allt regionerna där patientlagen (2014:821) innebär att invånare kan söka vård över hela landet, men ersättningen betalas av den region där den vårdsökande är folkbokförd. Brå menar att det skapar regelmässiga glapp när en aktör äger villkoren och en

⁵⁸ Brå, rapport 2022:1, s. 77.

⁵⁹ Se Brå, rapport 2022:1, s. 38.

⁶⁰ Det finns även möjlighet att bedriva hälso- och sjukvård enligt lagen (1993:1651) om läkarvårdsersättning och förordning (1994:1121) om läkarvårdsersättning. Sådan verksamhet går under benämningen nationella taxan och är ett samlingsbegrepp för de författningar som reglerar verksamhet och ersättning för fysioterapeuter och läkare som har privata etableringar. Villkoren för taxan beslutas nationellt, men ersättning betalas ut av regionerna.

⁶¹ Huvudmannaskapsutredningen har i sitt betänkande *Ett statligt huvudmannaskap för personlig assistans – Ökad likvärdighet, långsiktighet och kvalitet*, SOU 2023:9, föreslagit hur personlig assistans ska organiseras i ett statligt huvudmannaskap. Förslaget kan leda till förändringar i fråga om kommunernas ansvar för personlig assistans, men än så länge har inte några åtgärder vidtagits med anledning av utredningens förslag.

annan äger ersättningen. Det kan på olika sätt utnyttjas av oseriösa aktörer. Till detta kommer den stränga sekretess som råder på hälso- och sjukvårdsområdet, vilket försvårar kontrollerna.

Kommuner och regioner betalar även ut föreningsbidrag. Sådana utbetalningar har förekommit under lång tid innan valfrihetssystemen infördes, men det är först på senare tid som problematiken med felaktiga utbetalningar uppmärksammats i större omfattning. Ofta uppställs ett antal villkor för att en förening ska få bidrag, såsom att den ska vara demokratiskt uppbyggd, öppen för alla, representera demokratins idéer och sakna vinstsyfte. Sådana villkor är svårtolkade och kan vara svåra att följa upp. Till detta kommer att det inte alltid är tydligt vem som är företrädare för föreningen eller vem som bär ansvaret för en viss åtgärd i föreningsverksamheten. Vidare är det ofta oklart hur rätten till bidrag påverkas av att en företrädare betar sig olämpligt eller begår brott.

Gemensamt för dessa områden är att mottagarna av utbetalningarna är privata aktörer, vilket kan innebära särskilda utmaningar för kommunsektorn, inte minst i arbetet med att förhindra felaktiga utbetalningar. I rapporten om välfärdsbrott mot kommuner och regioner har Brå lyft fram ett flertal förhållanden som kan sägas påverka kommuner och regioners möjlighet att motverka felaktiga utbetalningar.⁶² Det rör bland annat

- att det vid reformer inom välfärden som möjliggjort ökade inslag av privata aktörer har funnits en låg beredskap för att oseriösa aktörer skulle utnyttja systemen. Vidare är kraven för att neka dem tillträde högt satta.
- att det är svårt att stänga ute aktörer om det inte finns konkreta bevis på omfattande brister hos deras företrädare med direkt koppling till verksamhetsområdet vilket många gånger är svårt att inhämta eller att informationen sällan når kommuner och regioner.

För att kunna agera på felaktigheter är dessutom avtalens utformning central. Villkor och krav måste specificeras för att kommuner och regioner ska kunna visa att det framgått för de privata aktörerna hur de ska agera. Sanktionsmöjligheter behöver finnas i avtalen för att ge kommuner och regioner verktyg när brister inte åtgärdas. När

⁶² Brå, rapport 2022:1, s. 54.

det gäller föreningsbidragen särskiljer sig dem genom att de syftar till att stötta ett aktivt och mångfasetterat lokalt föreningsliv. Det finns visserligen villkor och krav, men avtal saknas. Därmed har kommuner och regioner ett begränsat handlingsutrymme i de fall de upptäcker felaktigheter.

Sammanfattningsvis har det alltså skett ett intåg av privata utförare på välfärdsområdet samtidigt som regelverken på området varit otillräckliga ur kontrollsynpunkt. Det har dessutom skett på ett område där de tjänster som upphandlas i sig är svårdefinierade, vilket kan komplicera uppföljning och kontroll av tjänsterna. För detta sammanhang är det också relevant att notera att utbetalningarna för dessa tjänster kan uppgå till stora belopp. Sammantaget har detta inneburit att kommunsektorn har ställts inför en rad utmaningar, inte minst när det kommer till att motverka felaktiga utbetalningar.

5.4.4 Felaktiga utbetalningar från kommunsektorn

Omständigheterna kring felaktiga utbetalningar inom kommunsektorn skiljer sig åt. Brottslighet som leder till felaktiga utbetalningar inom kommunsektorn kan avse alltifrån mycket enkla tillvägagångssätt, som att uppge felaktig inkomst inför beslut om utbetalning av ekonomiskt bistånd, till mycket avancerade och omfattande uppbygg som involverar ett flertal både fysiska och juridiska personer och ett stort antal transaktionsströmmar. Det finns därför skäl att på ett enkelt sätt belysa olika tillvägagångssätt som kan orsaka felaktiga utbetalningar inom några olika områden för välfärdsutbetalningar. Framställningen gör inte anspråk på att belysa problematiken i dess helhet utan är endast exemplifierande.⁶³

⁶³ Se vidare exempelvis SOU 2020:35, s. 450. Se även *Myndighetsgemensam lägesbild – Organiserad brottslighet 2023*, s. 10, där det anges att brottsligheten har expanderat från statliga välfärdsutbetalningar till kommuners och regioners utbetalningar. Det gäller exempelvis utbetalningar till vårdcentraler, HVB-hem (hem för vård eller boende), skyddade boenden och familjehem.

Felaktiga utbetalningar av ekonomiskt bistånd

Ekonomiskt bistånd betalas ut av kommuner och utgör det yttersta skyddsnetet i samhället. Om en person saknar eller har mycket låga inkomster och inte heller kan erhålla några andra förmåner kan det bli aktuellt med utbetalning av ekonomiskt bistånd.

Felaktiga utbetalningar av ekonomiskt bistånd kan exempelvis inträffa när personen som ansöker om biståndet inte uppger rätt inkomstuppgifter. Det har uppmärksammats att personer har haft deltidsarbete, arbetat svart eller uppburit studiestöd samtidigt som de fått ekonomiskt bistånd. Dessa inkomster skulle ha uteslutit bistånd eller i vart fall påverkat biståndets storlek om de rätta förhållandena varit kända.

Den som ansöker om bistånd ska bifoga kontoutdrag från bank för att visa sin ekonomiska situation. Det finns exempel på att den sökande, som alltså själv ska ge in utdraget, har manipulerat detta så att vissa inkomster utelämnats och beslutet därför fattats på felaktiga grunder.⁶⁴

Ett annat exempel som kan generera felaktiga utbetalningar är när den sökande uppger för höga hyreskostnader till exempel genom att förtiga att kostnaden delas med en sambo eller inneboende. Det finns även exempel på att en sökande har manipulerat sitt bostadsintyg så att det visar en högre hyra än den verkliga.⁶⁵

Ytterligare exempel är att en person med dubbla identiteter fick ekonomiskt bistånd från samma kommun för båda identiteterna.⁶⁶

Felaktiga utbetalningar inom hälso- och sjukvård

Inom hälso- och sjukvården har problem iakttagits med feldebiteringar, dubbeldebitering och överdebiteringar.⁶⁷ Exempel på *feldebiteringar* är knäoperationer som inte utförts, tandvård för personer utan tänder samt att gym och varma bad har angetts som fysioterapi. Det har även förekommit att anhöriga som följt med en patient på ett läkarbesök har registrerats som vårdtagare. Ett flagrant exempel

⁶⁴ Brå, rapport 2015:8, s. 47 f. och Brå, *Bedrägeribrottsligheten i Sverige – Kartläggning och åtgärdsförslag*, rapport 2016:9, s. 118 f. Se även SOU 2023:52, s. 448 f., där det föreslås vissa utökade möjligheter till uppgiftsinhämtning för socialnämnderna.

⁶⁵ Brå, rapport 2015:8, s. 43, och Brå, rapport 2016:9, s. 118 f.

⁶⁶ Brå, rapport 2015:8, s. 35.

⁶⁷ Exempelen är om inte annat anges hämtade från presentationsmaterial som framtagits av Ekobrottsmyndigheten.

är ett fall där en stor andel män registrerats som vårdtagare på en gynekologimottagning.⁶⁸ I fråga om *dubbeldebiteringar* har debitering skett för försäkringspatienter vars vård redan betalats av försäkringsbolag. Vidare har samma ultraljudsundersökning rapporterats till olika system och därför kunnat debiteras enligt två olika avtal. Det har även registrerats återbesök som visat sig aldrig ha ägt rum. *Överdebitering* har skett genom att det angetts en dyrare vårdkontakt och vårdform än den faktiska, att frikort har registrerats i syfte att få fullt betalt från regionen trots att patienten betalt patientavgift, samt att patienter fått fler vårdtillfällen än vad som behövts.

Ett annat exempel är att en region vid en journalgranskning kunde konstatera att de patienter som avsågs i journalerna i genomsnitt hade gjort 16,5 läkarbesök på ett år, medan snittet för regionen var strax över ett besök per patient och år. Vidare bedömdes behandlingen enligt de granskade journalerna inte vara patientsäker i 60 procent av fallen. Det fanns också brister i journalföringen i samtliga journaler varav två tredjedelar av dem hade allvarliga brister. Det uppkom även misstankar om att det användes färdigskrivna mallar för journalanteckningar eftersom det fanns anteckningar som var identiska. Journalföringen hade dessutom utförts för sent och signerats för sent eller inte alls.

Felaktiga utbetalningar inom personlig assistans och hemtjänst

För områdena personlig assistans och hemtjänst är flera av de felaktigheter som identifierats gemensamma. Felaktigheterna kan grovt delas in i kategorierna felaktig rapportering, överdrivet eller fabricerat behov och arbetskraftsrelaterade felaktigheter.⁶⁹

Felaktig rapportering kan avse att utföraren rapporterat mer tid än den verkliga eller att personer tidsredovisar trots att de inte utfört något arbete. Det kan ske genom att systemet för loggning hos brukaren manipuleras, men det finns också exempel på att tider manuellt justerats i efterhand så att längre besök än de som faktiskt ägt rum registrerats. Det har även förekommit att en och samma anställd registrerats på två eller flera ställen samtidigt och det har upptäckts att vissa individer fått betalt för att låna ut sin identitet

⁶⁸ Brå, rapport 2022:1, s. 66.

⁶⁹ Brå, rapport 2022:1, s. 62 f.

för felaktig registrering i digitala system. Vidare har felaktiga identiteter använts för att komma runt vissa kommuners förbud mot att anställa anhöriga inom hemtjänsten. I vissa fall har tidsredovisningarna varit orimliga då det har angetts att en person under lång tid har arbetat från kl. 07 till kl. 22 utan några raster. Avböjda besök har registrerats för att ge ersättning trots att brukaren har avbokat besöket på sådant sätt att betalning inte skulle utgå. Det har även förekommit att utförare av personlig assistans ansökt om retroaktiv ersättning när assistans väl beviljats. Utföraren kan få ersättning retroaktivt från kommunen om de visar att de haft kostnader för assistans som utförts under utredningstiden. I det sammanhanget har det förekommit bakåtdaterade anställningsavtal och tidrapporter, och de assistenter som tidrapporterat har i vissa fall haft andra bidrag under samma tid som de påstås ha arbetat.

När det gäller *överdrivet eller fabricerat behov* kan det vara fråga om att utföraren inte har anmält minskade behov hos brukaren, vilket de är skyldiga att göra. Samma sak gäller minskade behov under viss tid, exempelvis om brukaren är inlagd på sjukhus. Utföraren har då begärt ersättning som om behovet inte hade minskat. Det finns också exempel på fall där brukaren inte haft något behov alls, men där brukaren själv varit införstådd med upplägget och därför undanhållit korrekt information från kommunen. I något fall har brukaren sagt upp sin hemtjänst, varpå utföraren erbjudit sig att meddela kommunen. Detta gjordes inte och utföraren fortsatte att fakturera kommunen som tidigare. I vissa fall har det misstänkts att utföraren hjälpt brukaren att ansöka om utökad tid och då överdrivit behoven. I fråga om fabricerade behov gällande personlig assistans förutsätter ett sådant upplägg att brukaren och assistenten agerar i samförstånd. Sådant agerande tycks vara vanligast i samband med anhöriganställningar. Uppläggen kan innebära att stora belopp betalas ut felaktigt under lång tid. Ett ytterligare exempel på bedrägeribrottslighet inom hemtjänsten har sammanfattats enligt följande av utredningen *Kontroll för ökad tilltro*.⁷⁰ Ett hemtjänstföretag tillhandahöll under våren 2012 och 2013 hemtjänst åt äldre personer. Det rörde sig med något undantag om anhörigvård, det vill säga att en nära släkting anställdes av företaget för att utföra hemtjänsten. De åtalade brukarna, sammanlagt 13 personer, hade i stort sett inte

⁷⁰ SOU 2020:35, s. 451. Framställningen bygger på ett rättsfall från Svea hovrätt, den 15 november 2018, mål nr B 9208-16.

haft något behov av hemtjänst och den anhörige hade inte utfört någon hemtjänst som skulle ersättas. Trots detta hade företaget fakturerat kommunen för ersättning som om all beviljad hemtjänst hade utförts. I tre fall var det även klarlagt att företaget hade lämnat kontant ersättning till brukare i stället för att utföra hemtjänst, men ändå fakturerat kommunen för kostnaden. Målet omfattade även bedrägerier riktade mot Arbetsförmedlingen gällande nystartsbidrag.

Arbetskraftsrelaterade felaktigheter döljs ofta genom felaktig rapportering. Utförare ökar sin ekonomiska vinning genom att utnyttja arbetskraft med svag ställning på arbetsmarknaden. Problemen har iakttagits främst inom hemtjänst, men även inom personlig assistans. Det har handlat om svarta löner och arbete under vad som beskrivits som slavkontrakt samt om s.k. brukarimport (se vidare nedan). Det har också förekommit att det betalats ut en vit lön, men att delar av den sedan återbetalats till arbetsgivaren. Vidare har det inte varit ovanligt med långa arbetspass som strider mot svensk lagstiftning. Exempel finns på att personer har arbetat utan arbetstillstånd och med åsidosättande av regler om exempelvis löneberäkning och uppsägning.

Med brukarimport avses följande upplägg. Ett företag anställer utländsk arbetskraft. När personen har fått uppehållstillstånd ansöker en funktionsnedsatt anhörig om anhöriginvandring. Företaget hjälper den funktionsnedsatta personen att ansöka om personlig assistans och anställer sedan den arbetstagare som brukaren åberopade som grund för sin ansökan om anhöriginvandring som assistent till sin funktionsnedsatta anhöriga. Detta har skapat beroendeförhållanden som inneburit att företaget har kunnat betala assistenterna mycket låga löner och därmed kunnat behålla merparten av den ersättning som betalats ut från det offentliga.

Felaktiga utbetalningar inom familjehemsverksamhet

Beträffande familjehemsplaceringar har till utredningen framförts att delvis samma oegentligheter iakttagits som inom områdena hälso- och sjukvård, personlig assistans och hemtjänst. Utbetalningar som skulle gå till familjehemmet har använts till privata levnadsomkostnader för företrädarna, det har förekommit orimligt

höga löner och löner har utbetalats utan motprestation. I något fall har ett företag köpt en fastighet som företagets företrädare sedan köpt av företaget till kraftigt underpris.

Felaktiga utbetalningar inom tandvårdsstöd

Felaktiga utbetalningar inom det regionala tandvårdsstödet har enligt uppgift till utredningen exempelvis uppmärksammats vid en uppföljning av nödvändig tandvård som gjorts i Region Stockholm. Det har då handlat om överbehandlingar genom att åtta olika vårdgivare uppgett att de har behandlat en och samma patient under ett år. Det har förekommit att vårdgivare fakturerat 20 profylaxbesök (förebyggande tandvård) per patient och år. Det finns exempel på att vårdgivare har utfört ett flertal omfattande lagningar under hembesök med patienten sittandes i en stol eller liggandes i en säng och att en stor del av tandvården utförts på patienter i livets slutskede. Ett sådant tillvägagångssätt är oetiskt och medför patientrisker. Utöver detta har upptäckts omfattande felfaktureringar.

Mot bakgrund av uppföljningens resultat genomfördes en pilotstudie där 706 fakturor från 139 vårdgivare granskades. I 44 procent av fallen avslogs fakturan helt och i 34 procent gjordes ett delvis avslag. Detta resulterade i återkrav om knappt 2 miljoner kronor, vilket motsvarade drygt hälften av de totalt 3,6 miljoner kronor som fakturerats.

Det finns ytterligare ett tillvägagångssätt som bör nämnas i detta sammanhang, även om det inte har direkt bäring på felaktiga utbetalningar från den kommunala sektorn. Sett till hela den offentliga sektorn och den förvaltningsöverskridande syn som bör anläggas på felaktiga utbetalningar är den dock relevant i sammanhanget. Det har framkommit att vårdgivare som utfört nödvändig eller akut tandvård som betalats av kommunerna i form av ekonomiskt bistånd, därefter har utfört omfattande och kostsamma behandlingar på patienten för vilka det utgått statligt tandvårdsstöd. När patientens sammanlagda kostnader nått den beloppsgräns i högkostnadsskyddet då det statliga tandvårdsstödet ersätter 85 procent av kostnaden, har vårdgivaren rapporterat kostnaderna till det statliga tandvårdsstödet medan patientens andel på 15 procent inte betalats av patienten. Att på detta sätt erbjuda socioekonomiskt utsatta personer

utan betalningsförmåga och med omfattande tandvårdsbehov ”gratis” tandvård är inte tillåtet, eftersom systemet bygger på att patienten betalar en viss del av behandlingen. I ett sådant upplägg görs alltså inte någon felaktig utbetalning från kommunens sida, men vårdgivare identifierar patienter som erhåller ekonomiskt bistånd och utnyttjar detta. I sådana här fall är det i stället det statliga tandvårdsstödet som drabbas av felaktiga utbetalningar.⁷¹

Felaktiga utbetalningar inom skolområdet

Kommunernas komplexa situation inom skolområdet kan illustreras genom ett ärende där Skolinspektionen återkallade tillståndet att bedriva skolverksamhet efter en ägar- och ledningsprövning av en förening och dess ledningskrets. Inspektionen bedömde styrelseledamöterna som olämpliga att bedriva skolverksamhet eftersom de inte tagit ett tillräckligt ansvar för att se till att föreningens ekonomi sköttes på ett betryggande sätt och inte heller i övrigt utövat tillräcklig tillsyn och kontroll över verksamheten.⁷² Parallellt med Skolinspektionens prövning var tidigare företrädare för föreningen och föreningen själv föremål för brottsutredning och under en period gjorde två olika styrelser anspråk på att företräda föreningen. Samtidigt som det förelåg en osäkerhet om vem som hade rätt att uppbära utbetalning av bidrag fick kommunen information om att det bankgiro som bidraget tidigare hade betalats ut till inte längre var i bruk. Något nytt bankgiro kopplat till föreningens organisationsnummer kunde inte presenteras av föreningen. Kommunen ansökte då om att deponera bidraget hos länsstyrelsen enligt 1 § lagen (1927:56) om nedsättning av pengar hos myndighet. Enligt kommunen var det ett förutsebart och rimligt krav att föreningen tillhandahöll ett bankgiro för att kunna ta emot utbetalningen av bidrag. Vid prövning i domstol har det ansetts att föreningens avsaknad av bankgiro medfört att det funnits materiella förutsättningar att nedsätta medlen hos länsstyrelsen.⁷³

⁷¹ SOU 2023:82, s. 95.

⁷² Skolinspektionens beslut den 27 oktober 2021 (dnr SI 2021:3767) som fastställdes av Kammarrätten i Stockholm den 27 oktober 2022 i mål nr 927-22.

⁷³ En rättsprocess kring utbetalning av medlen pågår, se Göteborgs tingsrätts dom den 25 januari 2023 i dess mål T 10073-22, överklagad till Hovrätten för Västra Sverige mål nr T 1936-23, som meddelat prövningstillstånd den 30 januari 2024.

Brottslighetens syfte är att inkassera offentliga medel avsedda för skolverksamhet. Tillvägagångssätten kan se olika ut, men gemensamt är att huvudmannen för skolverksamheten försöker dölja vart pengarna går.

I ett fall var en stiftelse huvudman för en skola. Från stiftelsen fördes 10 miljoner kronor över till andra företag än skolföretaget, med syfte att starta bankverksamhet. Det innebar att de offentliga medel som stiftelsen hade fått för att bedriva skolverksamhet förts vidare till andra bolag för helt andra syften.⁷⁴

I ett annat fall förekom både osanna fakturor och ett upplägg med flera olika juridiska personer som företrädades av en och samma person. Föreningen A drev en skola. Den faktiska företrädaren för föreningen var även rektor för skolan. Företrädaren var dessutom faktisk företrädare för två andra juridiska personer (Föreningen B och ett aktiebolag). Företrädaren upprättade osanna fakturor för Förening B:s och aktiebolagets räkning vilka skickades till skolan. Företrädaren (tillika rektorn för skolan) attesterade fakturorna för skolans räkning och kunde därmed överföra drygt 12 miljoner kronor från skolverksamheten till Förening B och aktiebolaget. Pengarna fördes därefter vidare till bland annat företrädaren som i sin tur förde vidare en viss del av pengarna och använde en viss del till egna utlägg.⁷⁵

Felaktiga utbetalningar av föreningsbidrag

Det har uppmärksammats flera olika sätt att felaktigt erhålla föreningsbidrag.⁷⁶

- *Föreningen saknar aktiv verksamhet men erhåller ändå bidrag.* Föreningen har i dessa fall skapats med det enda syftet att få bidrag utbetalade. Det finns exempel på att sådana föreningar även har utnyttjat subventionerade arbetsmarknadsanställningar.
- *Föreningen anger fler medlemmar än vad den faktiskt har,* exempelvis genom att skriva in ytterligare flickor om det ställs krav på att ett visst antal aktiva medlemmar ska vara just flickor.

⁷⁴ Svea hovrätts dom den 17 oktober 2019 i mål B 7875-19.

⁷⁵ Hovrätten för Västra Sveriges dom den 13 december 2022 i mål B 3661-22.

⁷⁶ Framställningen av tillvägagångssätt är hämtad från Brå, rapport 2022:1, s. 71.

- *Föreningen får bidrag trots att den återkommande bryter mot demokrati villkoret, till exempel genom att ledare inom idrottsföreningar "toppar" lagen eller inte välkomnar flickor. Andra exempel gäller föreningar som består av en familj eller en snäv krets och inte är öppen för alla, samt föreningar med kopplingar till våldsbejakande extremism.*
- *Föreningen används för att få tillgång till lokaler för syften som inte är tillåtna, till exempel att en förening anger att en lokal ska användas av barn- och ungdomsgrupper för att slippa betala hyra, men sedan använder lokalen till vuxengrupper vilket innebär att hyra ska utgå.*
- *Föreningen får bidrag för hyra till lokaler som sedan hyrs ut i andra hand. Föreningen kan då få både bidrag och svarta inkomster.*
- *Föreningen får bidrag för aktiviteter som inte har genomförts.*
- *Föreningar rapporterar in att fler personer deltagit i en aktivitet än vad som varit fallet. Det finns exempel på att olika föreningar har rapporterat in att samma personer varit på aktiviteter i respektive förening vid samma tidpunkt. Personerna, vars identiteter utnyttjas, kan vara verkliga eller fiktiva medlemmar.*

Det ska noteras att en förening kan få bidrag för både aktiviteter som utförs och för själva föreningsverksamheten. De tillvägagångssätt som beskrivs ovan utesluter alltså inte varandra, utan kan kombineras. Det har också förekommit att en förening felaktigt beviljats bidrag från flera olika nämnder inom en och samma kommun för olika delar av sin verksamhet.⁷⁷

Vidare har det iakttagits en ökad koppling mellan föreningar och företag, på så sätt att företag också har bedrivit föreningsverksamhet. Syftet verkar ha varit att dra nytta av de fördelar en förening kan få i form av offentliga bidrag och tillgång till utbetalarnas lokaler. Det blir på så sätt en bolagsverksamhet förklädd i föreningskläder. Föreningar kan även användas för att söka bidrag, medan den aktivitet som ska bedrivas i föreningen i själva verket utförts av

⁷⁷ Governo, *Samordning av utbetalningar från välfärdssystemen – kommunal anslutning. Utredning på uppdrag av Fi 2018:05, 2019-12-18, s. 20.*

ett företag som sålt tjänsten till föreningen. Föreningen och företaget kan ha samma företrädare.⁷⁸

Riksrevisionen har lyft att föreningsformen kan utnyttjas för att finansiera antidemokratiska verksamheter och verksamheter med kopplingar till våldsbejakande extremism. Enligt Säkerhetspolisen har totalt hundratals miljoner kronor betalats ut till verksamheter med sådana kopplingar.⁷⁹ Även förortsbaserade kriminella nätverk har uppmärksammats i sammanhang av föreningsbidrag.⁸⁰

5.5 Det finns skäl för ett mer systematiskt arbete över förvaltningsnivåerna

5.5.1 Välfärden tillhandahålls av såväl staten som kommuner och regioner

Den bild som hittills tecknats av de felaktiga utbetalningarna och välfärdsbrottsligheten i detta kapitel innebär att hela samhället måste kraftsamla för att motverka detta. Välfärdsbrottsligheten har bred samhällspåverkan. Den är svår att få ett ordentligt och tydligt grepp om både i fråga om tillvägagångssätt och omfattning, och den är ofta gränsöverskridande.

I en strävan att bygga upp ett omfattande och förmånligt trygghetssystem med valfrihet har kontrollmöjligheter ofta eftersatts i lagstiftningsarbetet. Möjligheten för de myndigheter som ska handlägga olika förmåner att kontrollera om förutsättningarna för dessa är uppfyllda, har fått stå tillbaka för ambitionen att tillhandahålla förmånerna. Tillit har varit överordnat kontroll.

Dessa förhållanden har medfört att det åtminstone historiskt sett inte har funnits någon större kännedom om vilka typer av felaktiga utbetalningar och brott som välfärdssystemen har varit utsatta för. Detsamma gäller omfattningen av dessa. Redan detta försvårar ett arbete med att ta fram åtgärder som på ett effektivt och träffsäkert sätt kan motverka både de felaktiga utbetalningarna och brottsligheten.

⁷⁸ Brå, rapport 2022:1, s. 72.

⁷⁹ Riksrevisionen, *Tillit och kontroll – statlig bidragsgivning till civilsamhället*, RiR 2023:7, s. 9.

⁸⁰ Brå, rapport 2022:1, s. 74.

Till bilden hör också att välfärden, i all politisk välvilja, har byggts ut framför allt från 1970-talet fram till 2000-talet. Detta sammantaget med att systemen i allt högre grad kommit att anpassas efter samhällets behov och önsknings, har inneburit att det har skapats en komplicerad väv av förmåner som handläggs av en rad olika statliga myndigheter, kommuner och regioner. Det kan krävas stor insats för att förstå hur dessa förmåner förhåller sig till varandra, hur de påverkar varandra, vilka som kan utgå parallellt och vilket ansvar den enskilde har att exempelvis anmäla ändrade förhållanden. Att ett beslut som fattas av en statlig myndighet, kommun eller region dessutom kan påverka rätten till förmåner hos en helt annan beslutsfattande aktör är inte heller självklart för den som inte är insatt i regelverket. Till detta ska läggas den alltmer digitaliserade handläggningsprocessen och de ökade kraven på effektiv handläggning med korta beslutstider. Vidare finns det områden med delat ansvar. Ett sådant exempel är ersättning för personlig assistans där kommun och stat har ett delat ansvar för finansieringen, men där även regionen kan ha visst ansvar för hälso- och sjukvårdande insatser. Ett annat exempel är tandvården där ansvaret kan falla på såväl stat som region och ytterligare ett är skolområdet där Skolinspektionen ger tillstånd, men kommunen gör utbetalningar. Bilden kompliceras ytterligare av att privata aktörer i form av företag och föreningar, i allt större utsträckning kan ta del av utbetalningar från välfärdssystemen. Det gäller inom såväl den statliga som den kommunala sektorn.

Vad gäller förhållandet mellan statlig och kommunal sektor kan särskilt noteras att ett beslut om att exempelvis stänga av en juridisk person från att erhålla utbetalningar från Försäkringskassan på grund av missbruk med systemen, inte automatiskt också leder till en avstängning inom den kommunala sektorn och det finns inte något organiserat informationsutbyte gällande sådana frågor. Ett exempel på detta är det ovannämnda tandvårdsstödet som kan vara såväl statligt som regionalt finansierat. Ett företag där missbruk uppdragats avseende det statliga tandvårdsstödet kan därför på grund av bristande informationsutbyte fortsätta sitt agerande inom den regionala sfären tills det upptäcks även där, om det över huvud taget upptäcks.

Välfärdssystemens övergripande karaktär, som sträcker sig över både den statliga och kommunala nivån och över den mängd aktörer som handlägger en ännu större mängd olika välfärdsutbetalningar, måste omgärdas av ett lika övergripande arbete för att motverka de felaktiga utbetalningarna. Det offentligas samlade förmåga att motverka de felaktiga utbetalningarna behöver bli bättre. De åtgärder som hittills vidtagits har av allt att döma inte varit tillräckliga.

Det finns således behov av att det bedrivs ett systematiskt arbete som sträcker sig över förvaltningsnivåerna. Med det avser vi att arbetet behöver överbrygga statlig och kommunal nivå, att det behöver sträcka sig över myndighetsgränserna inom respektive nivå, samt att det behöver bedrivas över de organisatoriska gränser som kan finnas inom en och samma myndighet, exempelvis mellan självständiga verksamhetsgrenar. Perspektivet behöver också inkludera samtliga välfärdsutbetalningar som sker till enskilda fysiska och juridiska personer. En sådan helhetssyn menar vi är nödvändig för att kunna hantera de utmaningar som den alltmer avancerade och systemövergripande välfärdsbrottsligheten innebär.

5.5.2 Brottsligheten och de felaktiga utbetalningarna ställer höga krav på informationsutbyte

Välfärdssystemens förvaltningsöverskridande karaktär och den brottslighet som riktas mot systemen och olika verksamhetsområden ställer höga krav på ett effektivt och ändamålsenligt informationsutbyte mellan olika statliga myndigheter, kommuner och regioner. Detta har uppmärksammats i flera olika utredningar och det har identifierats ett allt större behov av olika typer av uppgifter. Förutom uppgifter om den som är betalningsmottagare har exempelvis behov av uppgifter om, eller från, någon annan än betalningsmottagaren framställts. Det kan exempelvis gälla uppgifter om, eller från, en påstått sammanboende till mottagaren. Detta framgår bland annat av betänkandet *Ett stärkt och samlat skydd av välfärdssystemen* där också förslag om vissa utökade möjligheter att kunna inhämta sådana uppgifter har lagts.⁸¹

⁸¹ Se SOU 2023:52, s. 387 f.

Uppgifter inom socialtjänst och hälso- och sjukvård är av stor betydelse för att kunna motverka de felaktiga kommunala utbetalningarna. Denna uppfattning förs också fram av Brå som påpekade det i sitt remissvar på promemorian *Utökat informationsutbyte*⁸², vilken låg till grund för införandet av lagen om uppgiftsskyldighet för att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen samt fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet.⁸³ Motsvarande uppfattning har också förts fram av ESV som föreslog att regeringen skulle se över möjligheterna att den sekretessbrytande bestämmelse som föreslogs i promemorian även skulle omfatta vissa uppgifter inom socialtjänstens och hälso- och sjukvårdens område.⁸⁴

Mot bakgrund av den myndighetsöverskridande karaktär brottsligheten och de felaktiga utbetalningarna kan ha, krävs ett effektivt och ändamålsenligt informationsutbyte mellan olika myndigheter. Även detta talar för att det bör bedrivas ett systematiskt arbete över förvaltningsnivåerna som medger det informationsutbyte som är nödvändigt för att motverka och beivra dem.

5.5.3 Förtroendet för välfärdssystemen och hanteringen av offentliga medel

Ett något förenklat sätt att kategorisera de felaktiga utbetalningarna från välfärdssystemen är att dela in dem i avsiktliga fel orsakade av betalningsmottagaren, oavsiktliga fel orsakade av betalningsmottagaren och fel som begås av de utbetalande myndigheterna.⁸⁵ Oavsett orsak är det av stor vikt att minimera dem för att förtroendet för välfärdssystemen och för ett ansvarsfullt användande av de gemensamma medlen ska kunna upprätthållas. Även utredningen bakom Utbetalningsmyndigheten betonade detta och uttalade att

⁸² Ds 2022:13.

⁸³ Brå, *Remissyttrande över promemorian Utökat informationsutbyte (Ds 2022:13)*, dnr 0289/22, 2022-11-24.

⁸⁴ ESV, *Säkerställ korrekta utbetalningar från välfärdssystemen – förslag på åtgärder 2023*, rapport 2023:25, s. 29 f. För närvarande behandlas förslag inom Regeringskansliet som kan utvidga socialtjänstens möjligheter att utbyta information, se SOU 2024:63.

⁸⁵ Det finns naturligtvis fler former av fel än de vi har berört i detta betänkande, och som en kommunal anslutning kan tänkas ha effekt på. En sådan form är de medvetna handläggningsfelen, det vill säga de som sker på grund av exempelvis otillåten påverkan eller infiltration. Därutöver kan man tala om en typ av fel som har sin grund i gråzonen mellan det legala och det illegala. Denna gräns kan upplevas som tunn av de som överträder den och en skärpt kontrollverksamhet kan bidra till att gränsdragningen mellan rätt och fel framstår tydligare. Det kan i sin tur avskräcka personer som överväger att exempelvis lämna felaktiga uppgifter för att få ut mer pengar från välfärdssystemen än vad de har rätt till. Se SOU 2020:35, s. 492.

det för välfärdssystemets legitimitet är nödvändigt att enskilda kan vara förvissade om att systemen fungerar effektivt och att pengarna fördelas till dem de är avsedda för samt att människors tilltro till medmänniskor och till samhällsinstitutioner är avgörande för hur väl ett samhälle fungerar.⁸⁶

Vad man dock kan sluta sig till mot bakgrund av den senaste tidens nyhetsrapportering och myndighetsrapporter är att välfärdsystemen är utsatta för systematisk och/eller grov organiserad brottslighet. Det kommer ständigt nya uppgifter om hur yrkeskriminella på olika sätt utnyttjar systemen genom att framför allt använda sig av de möjligheter som ges för privata utförare att få ersättningar utbetalda. Sedan en tid tillbaka har det varit känt att den personliga assistansen varit ett utsatt område. Det har framkommit fall där personen bakom assistansföretaget har arrangerat brottet, gett råd och hjälpt mottagaren och dennes familj att uppsöka sjukvården samt bistå vid kontakter med Försäkringskassan. Kunskapen om hur assistansersättningen kan utnyttjas har personen ofta skaffat sig genom att tidigare ha medverkat i liknande brottsupplägg.⁸⁷ Sådana fall visar att det finns affärsidéer som bygger på att åstadkomma felaktiga behovsbedömningar för att på det sättet komma åt medel i välfärdssystemen som man inte har rätt till. Brottsupplägget medför inte bara att assistansersättning betalas ut felaktigt, utan också att de personer som påstås vara anställda i företaget på ett oriktigt sätt får tillgång till de välfärdsförmåner som är knutna till en anställning, exempelvis sjukförsäkring och pension. På senare tid har det också kommit uppgifter om att kriminella driver så kallade välfärdsföretag i form av både vårdcentraler, apotek och tandläkarpraktiker.⁸⁸

För förtroendefrågan är det särskilt viktigt att stoppa de aktörer som på ett medvetet, organiserat och omfattande sätt tillskansar sig stora belopp från den gemensamma välfärden. Det är också viktigt att förhindra att funktioner i samhället, såsom föreningslivet som i grunden är inrättat för att stötta och stärka samhällets demokratiska krafter, utnyttjas för motsatta syften. Förutom att värna dessa för samhället viktiga verksamheter är det också en symbolfråga. Frågan

⁸⁶ SOU 2020 :35, s. 484.

⁸⁷ Inspektionen för socialförsäkringen i samarbete med Brottsförebyggande rådet, *Bidragsbrott och skattebrott – Välfärdens dubbla kriminalitet*, rapport 2011:12, kap. 6.

⁸⁸ Se till exempel Nationellt underrättelsecentrum, *Operativa rådsinsatsen Trollet – Organiserad brottslighet inom det statliga tandvårdsstödet*, dnr A445.667/2019, 2019-06-28.

är i hur stor utsträckning samhället i praktiken kan tillåta att dessa ageranden får fortsätta utan att kraftfulla åtgärder vidtas.

Det är naturligtvis också viktigt att motverka felaktiga utbetalningar som har sin grund i oavsiktliga fel och handläggningsfel. Att värna offentliga medel på ett ansvarsfullt sätt är också en förtroende-fråga. Ett sätt att åstadkomma detta är att omgärda alla offentliga utbetalningar med nödvändig grad av kontroll.

Oavsett vilken orsak som ligger bakom de felaktiga utbetalningarna bör de motverkas på ett tillräckligt och kraftfullt sätt. Även detta talar för att det bör bedrivas ett systematiskt arbete över förvaltningsnivåerna för att motverka de felaktiga utbetalningarna.

5.5.4 Att förhindra felaktiga utbetalningar innebär stora vinster

Det finns stora vinster med att förhindra felaktiga utbetalningar, utöver de felaktigt utbetalda beloppen i sig. Tidigare i kapitlet beskrivs hur angreppen på välfärdssystemen har blivit alltmer avancerade och tar stora resurser i anspråk. Om de felaktiga utbetalningarna kan förhindras på ett tidigt stadium behöver myndigheter inte lägga stora resurser på utredningsarbete, återkrav och brottsanmälningar. Det i sin tur innebär en lägre belastning på polis och åklagare och att en domstolsprocess som genererar stora kostnader för staten kan förhindras. Dessa kostnader är i de flesta fall många gånger större än de belopp som betalats ut felaktigt.

När väl utbetalningar har skett kan beloppen ofta vara svåra, eller till och med omöjliga, att få tillbaka, även om en återbetalningsskyldighet fastställs i en domstolsprocess. Pengarna kan redan ha förbrukats, förts utomlands eller gömmts i avancerade företagsupplägg och juridiska personer som träffas av återkrav kan ha försatts i konkurs.

Det finns således stora vinster med att bedriva ett aktivt arbete för att förhindra eller i vart fall minska de felaktiga utbetalningarna. Ett effektivt kontrollarbete kan dessutom antas fungera preventivt eftersom de flesta aktörer vill undvika upptäckt. Om komplicerade brottsupplägg med påföljande omfattande brottsutredningar kan undvikas medför redan detta stora vinster. Flera faktorer talar således för att det bör bedrivas ett systematiskt arbete över förvaltningsnivåerna på området.

5.6 Kommunsektorns förutsättningar att motverka felaktiga utbetalningar behöver stärkas

5.6.1 Tidigare åtgärder på det kommunala området har inte varit tillräckliga

När de felaktiga kommunala utbetalningarna började diskuteras på nationell nivå låg fokus framför allt på det ekonomiska biståndet, alltså en utbetalning till en enskild fysisk person. Det är i sig inte märkligt med tanke på att felaktiga utbetalningar inom de statliga välfärdssystemen i stor utsträckning avser förmåner till enskilda fysiska personer. Det har uppmärksammats att enskilda fysiska personer i stor omfattning har lurat till sig exempelvis sjukpenning och föräldrapenning. Efter hand har felaktiga utbetalningar till enskilda fysiska personer inom fler och fler statliga utbetalningssystem, exempelvis studiestödet, uppmärksammats, medan det tog ganska lång tid innan felaktiga utbetalningar till juridiska personer uppmärksammades som ett reellt problem. Det skedde på allvar när missbruk med bland annat ersättning för personlig assistans uppmärksammades.

För kommunsektorns del utgör utbetalningar till enskilda fysiska personer en relativt liten del av välfärdsutbetalningarna (se avsnitt 7.3.3). Den stora merparten går till juridiska personer, det vill säga privata utförare enligt kommunallagen och huvudmän för skolverksamhet. Eftersom vi numera vet att det förekommer felaktiga utbetalningar även till privata utförare och att de i flera fall visat sig uppgå till mycket stora belopp kan vi anta att de största utmaningarna gällande felaktiga kommunala utbetalningar i praktiken inte har varit föremål för några åtgärder eller någon större uppmärksamhet förrän nu. Som angetts i avsnitt 5.4.3, uppstod problemen i samband med intåget av privata aktörer på det kommunala området under 2010-talet. Genom de reformer som då skedde, i kombination med att beredskapen för att motverka oseriösa aktörer var för låg, skapades en ny arena för den som vill tillskansa sig kommunala utbetalningar. Detta har lett till att kommunsektorn utsatts för kvalificerad välfärdsbrottslighet och grov kriminalitet.

Åtgärderna för att motverka felaktiga utbetalningar inom de statliga utbetalningssystemen har hittills inte varit tillräckliga. Det mål som riksdagen satte upp år 2020⁸⁹ för att minska de felaktiga utbetalningarna har enligt Ekonomistyrningsverkets (ESV) bedömning år 2023 fortfarande inte uppfyllts. ESV bedömde att de felaktiga utbetalningar som myndigheterna och arbetslöshetskassorna tillsammans upptäcker, kräver tillbaka och som återbetalas fortfarande utgör en liten andel av de felaktiga utbetalningar som myndigheterna tidigare har skattat. Det finns, enligt ESV, inte heller några nyare omfattningsstudier eller andra tecken på att omfattningen av felaktiga utbetalningar har minskat i sådan grad att det skulle förklara de minskade upptäckta felaktiga utbetalningarna.⁹⁰

Den kommunala sektorn står för en i flera avseenden svårare uppgift när det gäller att motverka felaktiga utbetalningar eftersom merparten av välfärdsutbetalningarna går till juridiska personer där felaktiga utbetalningar till stor del kan antas bero på kvalificerade brottsupplägg som är svårare att både upptäcka och förhindra än fusk av enskilda fysiska personer. Eftersom åtgärderna för att motverka felaktiga utbetalningar inom det statliga området bedömts vara otillräckliga kan det på goda grunder antas att de åtgärder som hittills vidtagits för att komma till rätta med problematiken inom kommunsektorn inte heller har varit tillräckliga.

ESV menar i sin rapport *Säkerställ korrekta utbetalningar från välfärdssystemen*⁹¹ att kommunsektorn bör inkluderas för att arbetet med att förebygga brott och felaktigheter inom välfärden ska förbättras. Det föreslås att möjligheterna att utbyta information inom socialtjänst och sjukvård ska öka, att regionerna ska omfattas av lagen om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen och att fler myndigheter än i dag ges ett uttalat brottsförebyggande uppdrag. Därutöver, menar ESV, att det sär-

⁸⁹ Målet är uttryckt på följande sätt: "Det övergripande målet för att minska de felaktiga utbetalningarna från välfärdssystemen är att utbetalningarna från välfärdssystemen ska vara korrekta, andelen felaktiga utbetalningar minska och fel motverkas." Målet syftar till att ge en helhetsbild av arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar och fusk inom välfärdssystemen och det ska bidra till en samlad styrning och uppföljning. Som en del av bedömningen av måluppfyllelsen kommer förekomsten och utvecklingen av felaktiga utbetalningar att behöva uppskattas, analyseras och kontinuerligt följas upp. Se prop. 2020/21:1, *Budgetpropositionen för 2021*, utgiftsområde 2 och bet. 2020/21:FiU2 *Utgiftsområde 2 Samhälls-ekonomi och finansförvaltning*.

⁹⁰ ESV, *Målet att minska de felaktiga utbetalningarna från välfärdssystemen – en samlad analys av måluppfyllelsen för 2023*, rapport 2024:32, s. 10.

⁹¹ ESV, rapport 2023:25, s. 28 f.

skilt bör följas upp hur kommuner arbetar med att förebygga, upptäcka och motverka välfärdsbrottslighet enligt lagen (2023:196) om kommuners ansvar för brottsförebyggande arbete. I betänkandet som låg till grund för lagen fördes fram att ekonomisk brottslighet och så kallad välfärdsbrottslighet är brottstyper som förorsakar samhället stora kostnader och som ofta hänger ihop med annan allvarlig brottslighet såsom narkotikabrottslighet och våldsbrottslighet samt att tillståndsgivning, tillsyn, upphandling och bidragsgivning är kommunala verksamheter där det finns stora möjligheter att arbeta på ett sätt som förebygger sådan brottslighet. Det konstaterades samtidigt att det förebyggande arbetet i dag till stor del är inriktat på att förebygga brott mot person och att ett förebyggande arbete mot välfärdsbrottslighet kräver delvis andra tillvägagångssätt och berör andra aktörer än det arbetet.⁹²

Vår bedömning är att de åtgärder som hittills vidtagits inte varit tillräckliga och framför allt behöver kommunsektorn inkluderas i arbetet på ett aktivt sätt, både för att få bättre förutsättningar att motverka de felaktiga kommunala utbetalningarna och för att bidra till att motverka sådana utbetalningar i stort.

5.6.2 Det behövs ett nytt verktyg för att motverka felaktiga utbetalningar i kommunsektorn

Som redan angetts är utmaningarna med arbetet för att motverka felaktiga utbetalningar delvis andra inom kommunsektorn än inom det statliga området. Det beror till stor del på mängden privata aktörer som utför tjänster åt sektorn och att det är upp till varje kommun och region att lokalt bedriva ett motverkande arbete.

En viktig faktor är vidare att det finns *gränsöverskridande inslag* i brottsligheten även inom kommunsektorn. Det har framkommit exempel på hur en och samma person felaktigt har försökt erhålla utbetalningar från en kommun och när det inte lyckats har personen vänt sig till en annan kommun för att försöka där. För regionerna finns en gränsöverskridande problematik gällande den så kallade utomlänsvården som har sin grund i att en patient söker vård i en

⁹² SOU 2021:49, *Kommuner mot brott*, s. 204 och 220 f.

annan region än denne tillhör, vilket har öppnat möjligheter att fakturera större belopp än vad som rätteligen ska ersättas.⁹³

Slutligen kan nämnas en gränsöverskridande problematik som varit känd sedan länge, nämligen den att olika verksamhetsgrenar/förvaltningar inom en och samma offentliga aktör inte får utbyta information med varandra. Ett konkret exempel är att kommunernas verksamhet inom socialtjänsten omgärdas av sträng sekretess, vilket kan hindra olika verksamheter inom en och samma kommun att utbyta information som kan vara nödvändig för att förhindra felaktiga utbetalningar.

Vidare försvåras arbetet med att motverka de felaktiga kommunala utbetalningarna av det faktum att *juridiska personer till stor del används för brottsligheten*. Kontrollerna kan försvåras av att det kan förekomma till synes komplicerade företagskonstruktioner och att det är de juridiska personerna som i första hand står som betalningsmottagare. Det är därför inte alltid uppenbart vilka personer som står bakom och de kan också bytas ut snabbt och enkelt. En och samma person kan vara företrädare för olika juridiska personer som är inblandade i flera upplägg med samma systematik (se avsnitt 5.4.4).

Det finns också risk för en *överbältringseffekt till kommunsektorn*. Brottslingar har en tendens att söka sig till områden där upptäcktsrisken är låg och de möjliga brottsvinsterna stora. Vi kan också konstatera att flera förhållanden inom kommunsektorn kan locka till sig välfärdsbrottslighet. Det finns möjlighet att tillskansas sig stora belopp, det är möjligt att använda juridiska personer, upptäcktsrisken är förhållandevis låg, fokus på felaktiga kommunala utbetalningar har ur ett övergripande perspektiv hittills varit lågt och det finns begränsad erfarenhet inom den kommunala sektorn av att ha motparter som är regelrätta affärsverksamheter. Till detta kommer att förhållandena för de statliga utbetalningarna har blivit mindre gynnsamma under senare tid. Det har skett i takt med att problemen uppmärksammats och att kraftfulla insatser har vidtagits beträffande de statliga utbetalningarna. Vår bedömning är att brottsligheten i viss mån redan har flyttats mot den kommunala sektorn och att den utvecklingen kommer att fortsätta.⁹⁴

⁹³ Se vidare Brå, rapport 2022:1, s. 42 f. för en utförlig beskrivning av hur dessa tillvägagångssätt ser ut.

⁹⁴ Se SOU 2020:35, s. 513, där samma bedömning görs.

Det finns vidare en risk för övervälringseffekt mellan kommuner. Om en kommun arbetar aktivt med frågorna om felaktiga utbetalningar, medan en annan inte kommit så långt i sitt arbete, kan brottsligheten komma att söka sig dit där upptäcktsrisken är lägre.

De omständigheter som lyfts fram visar på ett behov av nya åtgärder för att bekämpa välfärdsbrottsligheten. Det krävs en bredare kontroll och större informationstillgång än vad de offentliga aktörerna var för sig har förmåga att genomföra respektive rättsliga möjligheter att ta del av.

Det bedrivs visserligen i dag ett aktivt arbete inom kommunsektorn för att motverka felaktiga utbetalningar. Arbete sker hos såväl SKR som i enskilda kommuner och regioner och består av alltifrån informationsspridning om välfärdsbrottslighet och felaktiga utbetalningar till konkreta kontrollåtgärder av enskilda utbetalningar. Det är dock de statliga utbetalningarna som stått i fokus för åtgärder från nationellt håll för att motverka de felaktiga utbetalningarna. Något motsvarande arbete har inte bedrivits avseende de kommunala utbetalningarna och det arbete som har bedrivits har inte varit tillräckligt för att på ett tillfredsställande sätt motverka den systematiska och grova brottslighet som riktas mot dem. Frågan är om det är rimligt att lägga förväntningar på kommunsektorn att i den utsträckning som behövs ensamt kunna stävja den välfärdsbrottslighet som riktas mot dem.

Den gränsöverskridande problematiken inom brottsligheten gör att det arbete som bedrivs i varje enskild kommun och regioner behöver kompletteras med ett systematiskt arbete som sträcker sig över förvaltningsnivåerna.

5.6.3 Ett mer systematiskt arbete över förvaltningsnivåerna förbättrar förutsättningarna för kommuner och regioner

Ett förvaltningsöverskridande arbete skulle i en mening innebära att kontrollen av felaktiga utbetalningar som utförs inom kommunsektorn på ett övergripande plan blir mer likvärdig i hela landet. Kontrollen skulle inte uteslutande bero på hur den enskilda kommunen eller regionen väljer att prioritera frågan eller vilken förmåga som finns att bedriva ett effektivt arbete.

Med förbättrade förutsättningar i kontrollarbetet kan kommuner och regioner i större utsträckning utforma sina interna kontrollsystem utifrån ett riskbaserat förhållningssätt. Detta är inte minst viktigt för att motverka den stora, komplexa och mer svårupptäckta brottsligheten. Det är annars lätt att kontrollerna inriktas på och fångar upp de mest uppenbara och okomplicerade tillvägagångssätten. Ett arbetssätt som innebär att endast de till beloppen små och lättupptäckta felaktiga utbetalningarna av exempelvis ekonomiskt bistånd upptäcks, medan komplexa upplägg som rör mycket stora summor förblir oupptäckta och kan fortgå, är av flera skäl inte acceptabelt. En förvaltningsöverskridande verksamhet som inriktas på att identifiera fel som är svåra för enskilda utbetalare att upptäcka och som dessutom avser allvarlig brottslighet har bättre förutsättningar att upptäcka dessa förfaranden än enskilda kommuner och regioner. En sådan kontroll skulle således hjälpa kommuner och regioner att identifiera även de komplexa och allvarliga fallen.⁹⁵

5.6.4 Utbetalningsmyndighetens verksamhet talar i sig för en kommunal anslutning

Den nyinrättade Utbetalningsmyndigheten ska förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. Utbetalningsmyndigheten ska komplettera, men inte ersätta, existerande kontrollarbete, och myndighetens arbete ökar förutsättningarna för att kunna bedriva ett förvaltningsöverskridande arbete.⁹⁶ Myndighetens uppdrag och verksamhet är en helt ny företeelse i svensk förvaltning och den är ett offensivt verktyg för att möta en del av den problembild som kan iakttas på välfärdsområdet. Myndigheten har till uppgift att bland annat göra granskningar baserade på dataanalyser och urval från utbetalningar från välfärdssystemen, vilket ökar möjligheterna att upptäcka och förhindra den systematiska och grova brottslighet vi i dag ser växa fram.⁹⁷ Utbetalningsmyndighetens verksamhet innebär därför ett viktigt brottsförebyggande verktyg för att minska de felaktiga utbetalningarna.

⁹⁵ Se Brå, rapport 2022:1, s. 87 f., avsnittet om att välja objekt att följa upp.

⁹⁶ Prop. 2022/23:34 s. 28.

⁹⁷ Se till exempel Rostami, Amir, Mondani, Hernan, *Kriminella entreprenörer – en studie av den organiserade brottslighetens kopplingar till näringslivet*, rapport framtagen på uppdrag av Stockholms Handelskammare, januari 2024.

En kommunal anslutning till Utbetalningsmyndighetens verksamhet skulle utgöra ytterligare ett verktyg i kommuners och regioners arbete på området. En sådan anslutning skulle även vara ett steg på vägen mot att de kommunala utbetalningarna omgärdas av samma skydd som de statliga utbetalningarna. Det skulle också ge kommunsektorn möjlighet att bidra till och dra nytta av det helhetsgrepp som behövs för att komma till rätta med välfärdsbrottsligheten. Det ska redan här framhållas att en sådan anslutning inte kan ersätta det arbete som bedrivs i varje enskild kommun och region, utan ska endast ses som ytterligare ett verktyg att ta hjälp av i det redan befintliga arbetet.

Flera av de argument som anfördes av utredningen som låg till grund för Utbetalningsmyndighetens inrättande är giltiga för en kommunal anslutning. Exempelvis uttalades att förslaget om verksamheten med dataanalyser och urval syftar till att öka möjligheten att upptäcka felaktigheter som i dag förbli oupptäckta och att snabba upptäckt innebär väsentligt större möjligheter att genom återkrav få tillbaka felaktiga utbetalningar.⁹⁸ Vidare angav utredningen att en viktig aspekt av att motverka brottslighet som riktas mot välfärdssystemen är att det kan ha betydelse för annan, ännu grövre brottslighet. Brott mot välfärdssystemen finansierar ibland annan brottslig verksamhet, till exempel grov organiserad brottslighet och terroristverksamhet. Utredningen menade att förslagen om inrättande av Utbetalningsmyndigheten skulle minska möjligheterna att finansiera sådan allvarlig brottslighet, vilket innebär positiva effekter för samhället i stort.⁹⁹ Utredningen lyfte även fram andra positiva effekter av att välfärdsbrottsligheten minskar, exempelvis att det bidrar till konkurrens på lika villkor. Seriosa aktörer upplever svårigheter att hävda sig i konkurrensen med företag som har en affärskalkyl som bygger på utnyttjande av arbetskraft och på att välfärdssystemen missbrukas på ett systematiskt sätt.¹⁰⁰ Att motverka brottsligheten bidrar med andra ord inte bara till att pengar inte utbetalas felaktigt utan även till att förhindra att människor inte får det stöd de behöver (till exempel vid personlig assistans) eller till att de får vård de egentligen inte behöver (exempelvis tänker utdragna i onödan).

⁹⁸ SOU 2020:35, s. 489.

⁹⁹ SOU 2020:35, s. 493.

¹⁰⁰ SOU 2020:35, s. 515.

Utgångspunkten vid inrättandet av Utbetalningsmyndigheten var att samtliga utbetalningar av förmåner och stöd från Arbetsförmedlingen, Centrala studiestödsnämnden, Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten samt utbetalningar från Skatteverkets skattekonto, skulle omfattas av Utbetalningsmyndighetens verksamhet.¹⁰¹ För att få en samlad bild av utbetalningarna till enskilda fysiska och juridiska personer, och därmed på bästa sätt kunna motverka de felaktiga utbetalningarna, bör en sådan utgångspunkt gälla även för de kommunala utbetalningarna. Det faktum att sådana utbetalningar i större utsträckning än de statliga går till någon annan än den som är själva föremålet för utbetalningen, exempelvis inom hälso- och sjukvården, kan få betydelse för vilken typ av information som behöver kontrolleras av Utbetalningsmyndigheten är dock en annan fråga.

Det förtjänar vidare att framhållas att Utbetalningsmyndighetens potential att motverka felaktiga utbetalningar ökar med antalet anslutna aktörer och utbetalningar. För att uppnå största möjliga effekt med den reform som inrättandet av Utbetalningsmyndigheten innebär och för att ta vara på den potential som finns i myndighetens verksamhet, bör därför en bred anslutning av så många viktiga aktörer som möjligt eftersträvas. Som framgått är kommunsektorn en sådan aktör.

5.7 Utgångspunkter för utredningens överväganden

Våra direktiv innebär att vi ska lämna förslag om kommunal anslutning till Utbetalningsmyndighetens verksamhet. Uppdraget består i att lämna alternativa författningsförslag för hur en anslutning kan utformas. Det ska göras på grundval av hur de rättsliga förutsättningarna för en anslutning ser ut, men även utifrån överväganden kring lämpligheten av olika förslag som är i och för sig rättsligt möjliga.

Mot bakgrund av vad som framkommit i detta kapitel har vi formulerat ett antal utgångspunkter som läggs till grund för de förslag vi lämnar om hur en anslutning kan utformas. Dessa utgör viktiga ingångsvärden för förslagen.

¹⁰¹ Prop. 2022/23:34 s. 33.

5.7.1 En kommunal anslutning kan bidra till att motverka felaktiga utbetalningar och välfärdsbrottslighet

Av detta kapitel har framgått att det finns starka skäl för en kommunal anslutning. De avser såväl intresset att motverka felaktiga utbetalningar och välfärdsbrottslighet i sig som effekterna på förtroendet för välfärdsystemen och det allmännas förmåga att stå emot sådana angrepp. Fördelarna för det allmänna består i att värna hela landets ekonomiska välbefinnande genom att motverka felaktiga utbetalningar och att förebygga brott. Det gäller på såväl statlig nivå som på kommunal. Det finns också fördelar att vinna bland annat beträffande enskildas skydd för hälsa i form av patientsäkerhet och medborgerlig service.

De åtgärder som vidtagits har inte varit tillräckliga och det behövs ytterligare verktyg för kommunsektorn att använda i arbetet. En utgångspunkt för utredningens förslag är därför att en anslutning i sig är lämplig för att motverka felaktiga utbetalningar och välfärdsbrottslighet. En anslutning innebär inte heller en börda för den enskilde i förhållande till det eftersträvade målet (proportionalitet i strikt mening).

En kommunal anslutning till Utbetalningsmyndigheten ska göras på grundval av hur de rättsliga förutsättningarna för en anslutning ser ut. För att fördelarna med en anslutning ska uppnås krävs att information om enskilda fysiska och juridiska personer lämnas från kommuner och regioner till Utbetalningsmyndigheten.

När det gäller våra förslag om graden av en anslutning och i vilken omfattning uppgifter ska utbytas måste de fördelar som uppstår bedömas i förhållande till andra intressen, till exempel de åligganden som anslutningen innebär för kommuner och regioner, för att säkerställa att integreringens omfattning är proportionerlig i förhållande till fördelarna. Det intrång som behandling av personuppgifter innebär ska vägas mot de fördelar som en anslutning kan ha vid olika grader av integrering.

5.7.2 Det är viktigt att kontrollen är likvärdig inom välfärdssystemen

En utbetalning från välfärdssystemen ska vara rätt och komma den enskilde till godo. Detta gäller oavsett om det är fråga om en utbetalning av en förmån, ett stöd eller en annan offentligt finansierad tjänst. Det är därför viktigt att motverka alla anledningar till att det sker felaktiga utbetalningar, det vill säga oavsett om de uppstår på grund av avsiktliga eller oavsiktliga fel orsakade av mottagaren av betalningen eller om de beror på handläggningsfel.

Alla offentliga utbetalningar bör omgärdas av en nödvändig grad av kontroll. Utbetalningsmyndighetens arbete med dataanalyser och granskning kommer att vara ett viktigt bidrag i det arbetet. Att till stor del lämna kommunsektorn utanför ett sådant arbete skulle signalera att de kommunala utbetalningarna inte förtjänar samma skydd som de statliga. I det sammanhanget kan man till och med hävda att den kommunala verksamheten bör värnas i ännu högre grad än den statliga, eftersom den många gånger handlar om att hjälpa de svagaste grupperna i samhället. Även om verksamheten i kommuner och regioner behöver anpassas efter de skiftande förutsättningar som råder för att kunna fungera på bästa sätt är ett viktigt ingångsvärde att förutsättningarna för kontroll och granskning av utbetalningar bör vara god och i möjligaste mån vara likvärdig oavsett vilket stöd eller vilken tjänst som avses och oavsett var i landet den enskilde är bosatt.

5.7.3 Felaktiga utbetalningar och välfärdsbrottslighet ska motverkas på ett tidigt stadium

Angreppen på välfärdssystemen blir alltmer avancerade och kostsamma eftersom de tar stora resurser i anspråk. Ju tidigare det går att förhindra felaktiga utbetalningar (allra helst före beslut), desto mindre tid behöver myndigheter lägga på återkrav, utredningsarbete och brottanmälningar, vilket i sin tur innebär att belastningen på polis och åklagare minskar. Vid en framgångsrik utredning kan dessutom en domstolsprocess följa, vilken i sig genererar stora kostnader för staten. Som framgått ovan kan samhällets kostnader för utredning och domstolsprocess många gånger vara långt större än de belopp som betalats ut felaktigt.

De felaktigt utbetalda beloppen kan ofta vara svåra, ibland i princip omöjliga, att få tillbaka, även om en domstolsprocess leder till återbetalningsskyldighet. Så kan vara fallet om pengarna redan har förbrukats, förts utomlands eller gömmts i avancerade företagsuppbygg. Detsamma gäller om ett fastställt återkrav innebär att ett återbetalningsskyldigt företaget försätts i konkurs eller att företrädarna flyttar verksamheten till ett annat bolag. Utbetalda pengar kan därför många gånger vara förlorade, även om någon kan komma att hållas ansvarig för den felaktiga utbetalningen. Även detta talar för att brotten bör motverkas på ett tidigt stadium.

Vidare kan även allmänhetens förtroende för och tillit till välfärdssystemen både upprätthållas och stärkas om det i systemen finns en motståndskraft och robusthet för att på ett tidigt stadium motverka brottsliga angrepp och felaktiga utbetalningar.

Det finns därför all anledning att i så stor utsträckning som möjligt låta de fördelar som kan förväntas med Utbetalningsmyndighetens verksamhet komma kommunsektorn till del. På så sätt kan det kommunala arbetet med att förebygga felaktiga utbetalningar och välfärdsbrottslighet effektiviseras, intensifieras och fördjupas.

5.8 Alternativa och kompletterande åtgärder till en kommunal anslutning

5.8.1 Det finns ytterligare verktyg att använda

Som framgått av detta kapitel finns starka skäl för en kommunal anslutning till Utbetalningsmyndighetens verksamhet. Även om det inte ligger inom ramen för utredningens uppdrag, finns det skäl att kort beröra några tänkbara alternativa och/eller kompletterande åtgärder som kan motverka felaktiga (kommunala) utbetalningar från välfärdssystemen. Om sådana åtgärder skulle visas vara tillräckligt effektiva skulle det kunna motivera att en kommunal anslutning sker på ett annat och kanske mindre omfattande sätt än det vi föreslår.

Några sådana alternativa åtgärder har identifierats specifikt inom regionernas ansvarsområde för hälso- och sjukvård och några kompletterande åtgärder har identifierats på andra områden. Detta avsnitt ska inte uppfattas som att vi uttömmande har inventerat alternativa och kompletterande åtgärder eller analyserat dess konsekvenser,

utan endast som tankegodts att ha med sig i de fortsatta övervägandena kring en kommunal anslutning.

5.8.2 Alternativa åtgärder inom regionernas område

Tidigare i kapitlet har redogjorts för att arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar historiskt sett har fokuserat på framför allt de statliga utbetalningarna och att kommunsektorn, och då i synnerhet regionerna, har hamnat efter när det kommit till såväl ny lagstiftning på området som förslag på sådan lagstiftning. Detta gäller inte minst lagstiftning rörande ökade möjligheter till informationsutbyte mellan myndigheter, särskilt sådan information som innefattar patientsekretess enligt bland annat 25 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), i fortsättningen OSL. För regionerna har det i praktiken inneburit att de inte omfattas av någon av de specifika lagar som ger ökade möjligheter till informationsutbyte mellan myndigheter, se exempelvis lagen (2016:774) om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot viss organiserad brottslighet med därtill hörande förordning (2016:775) om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot viss organiserad brottslighet eller lagen om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. I flera av den senaste tidens betänkanden som lämnat förslag till ökat informationsflöde, exempelvis *Ökat informationsutbyte mellan myndigheter*¹⁰² eller *Ökat informationsflöde till brottsbekämpningen*¹⁰³ har regionerna antingen helt exkluderats från författningsförslagen eller så har uppgifter som omfattas av patientsekretess undantagits.¹⁰⁴

För regionernas del utgörs en väsentlig del av de utbetalningar som skulle komma att omfattas av en anslutning till Utbetalningsmyndighetens verksamhet enligt författningsförslag 3 av sådana utbetalningar som sker till privata utförare av olika vårdtjänster. Även om denna typ av vårdtjänster utförs av enskilda juridiska personer, som därmed också är mottagare av utbetalningarna, så avser vårdtjänsterna enskilda fysiska personer, det vill säga patienter. Utbetalningarna har därför i de fallen en koppling till en fysisk person, vilket

¹⁰² SOU 2024:63.

¹⁰³ SOU 2023:69.

¹⁰⁴ Se SOU 2023:69 s. 387 f. beträffande frågan om anslutning av kommuner och regioner till lagen om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot viss organiserad brottslighet och SOU 2024:63, s. 323 f. beträffande frågan om att undanta patientsekretess från uppgiftsskyldighet.

i sig innebär att frågor om patientsekretess regelmässigt aktualiseras vid närmare granskning av underlagen för utbetalningarna för de utförda vårdtjänsterna (som ytterst utgörs av patientjournaler). Till det ska läggas att regionerna själva till övervägande del bedriver sagda vårdtjänster i egenskap av vårdgivare (ofta benämnt egen regi). Det innebär att det inom regionernas egen verksamhet finns en omfattande mängd uppgifter som omfattas av patientsekretess och som i mer eller mindre utsträckning kan komma att bli föremål för informationsutbyte med Utbetalningsmyndigheten.

En anslutning av regionernas samtliga utbetalningar (däribland utbetalningar till privata utförare) till Utbetalningsmyndighetens verksamhet skulle därmed innebära en avsevärd skillnad mot nuvarande ordning genom att det skapas laglig möjlighet (och skyldighet) för ett omfattande ökat informationsutbyte mellan regionerna och andra myndigheter anslutna till Utbetalningsmyndigheten. Ett informationsutbyte som ytterst skulle innefatta delning av en stor mängd känsliga patientuppgifter. Ett sådant ökat informationsutbyte aktualiserar frågor om integritet, men också frågor som vad förslaget får för ekonomiska konsekvenser för regionerna och det långsiktiga förtroendet för hälso- och sjukvården.¹⁰⁵ Vad särskilt gäller frågan om förtroende för hälso- och sjukvården var denna fråga huvudskalet till förslaget om att undanta uppgifter som omfattas av patientsekretessen från ökat informationsutbyte mellan myndigheter. Enligt betänkandet *Ökat informationsutbyte mellan myndigheter* skulle det krävas en grundligare analys än den som var möjlig att genomföra inom ramen för deras arbete.¹⁰⁶

De utbetalningar som i dag är anslutna till Utbetalningsmyndighetens verksamhet går i huvudsak till enskilda medan regionernas utbetalningar till största del görs till privata utförare. En skillnad är att utbetalningar till enskilda i form av ekonomiska förmåner eller ekonomiska stöd oftare bygger på fasta regelverk utifrån olika författningar, medan utbetalningar till privata utförare främst bygger på regelverk som består i avtalsvillkor som tagits fram av regionerna. Sådana avtalsvillkor innehåller ofta ett stort mått av kvalitativa krav där uppgifter från andra myndigheter (exempelvis folkbokföring) sällan är av någon som helst betydelse i frågan om en ut-

¹⁰⁵ Det var sådana konsekvenser som i SOU 2024:63 utgjorde huvudskalet till att undantag patientsekretessen från lagförslaget om ökat informationsutbyte mellan myndigheter.

¹⁰⁶ SOU 2024:63, avsnitt 8.4.

betalning har varit felaktig eller inte. För att kunna bedriva en adekvat och effektiv avtalsuppföljning krävs god kunskap om avtalets innehåll, förståelse för avtalsområdet som helhet och inte sällan medicinsk specialistkunskap. Avtalsuppföljning är därför något som respektive upphandlande region i de flesta fall är bäst lämpade att utföra. En anslutning till Utbetalningsmyndigheten syftar inte heller till att myndigheten ska överta vare sig åtgärdsshantering (exempelvis frågor om varningar och viten, krav på rättelser, återkrav och uppsägning av avtal) eller den avtalsuppföljning som i dag bedrivs av regionerna.

Förslag på åtgärder som skulle kunna utgöra alternativ till en regional anslutning till Utbetalningsmyndighetens verksamhet har lämnats i olika sammanhang, bland annat av SKR i december 2023 i en hemställan till regeringen. Åtgärderna som avser att bland annat motverka välfärdsbrottslighet inom hälso- och sjukvården och tandvården återges här.¹⁰⁷

- Se över möjligheterna att genom ändringar i befintlig sekretesslagstiftning utöka regionernas möjligheter till informationsutbyte med andra myndigheter, såväl andra regioner och kommuner som andra myndigheter.
- Ge regioner ökade (och tydligare) möjligheter att genomföra effektiv avtalsuppföljning av privata aktörer som utför vårdtjänster för regionens räkning. Detta genom att i särskild lagstiftning, till exempel patientdatalagen (2008:355), tydliggöra regioners rätt att begära in och granska patientjournaler som upprättats av privata vårdgivare och som är kopplade till vårdtjänster utförda för regionens räkning.
- Se över möjligheterna att föra ett nationellt register över privata utförare som har misskött sitt offentligfinansierade uppdrag i sådan utsträckning att det har lett till sanktioner samt möjlighet för myndigheter, såväl regioner och kommuner som andra upphandlande myndigheter, att ta del av uppgifterna i registret.
- Utred frågan om tillståndsplikt inom hälso- och sjukvården inklusive krav på ägar- och ledningsprövning (vilket finns inom delar av det kommunala området).

¹⁰⁷ SKR, *Hemställan om åtgärder för att förebygga, upptäcka och motverka välfärdsbrottslighet inom hälso- och sjukvård samt tandvård*, dnr SKR2023/02118, 2023-12-15.

5.8.3 Kompletterande åtgärder

För att en anslutning av kommuner (och regioner) till Utbetalningsmyndighetens verksamhet ska leda till minskat antal felaktiga utbetalningar är en avgörande förutsättning att det finns adekvata och effektiva verktyg för att kunna hantera underrättelserna från Utbetalningsmyndigheten. Några verktyg som efterfrågats av kommuner och regioner inom ramen för det utvecklingsarbete som pågår inom SKR är möjligheter att vid behov få göra tillräckliga register- och bakgrundskontroller, att på relevanta sätt kunna följa upp verksamheter avseende bidrag och stöd i syfte att kontrollera att de uppgifter som angetts är korrekta och att kunna dela information inom och mellan kommuner, regioner och statliga myndigheter.

Det har också framförts att Inspektionen för vård och omsorg (IVO) verksamhet behöver ses över både såvitt avser funktionen som tillståndsgivande myndighet och som tillsynsmyndighet. Det krävs att IVO (och i förlängningen Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd, HSAN) kan vidta kraftfulla och snabba åtgärder mot legitimerade möjliggörare som direkt eller indirekt orsakar felaktiga utbetalningar och att kunna utöva tillsyn vid tips om oegentligheter i tillståndsverksamheter. Det har framhållits att IVO:s roll är central och i flera fall en av de viktigaste aktörerna för att effektivt kunna förhindra felaktiga utbetalningar.

Ytterligare åtgärder som efterfrågats av kommuner och regioner är relaterade till lagföring. En del handlar om att kommuner och regioner ska ha som rutin att polisanmäla misstänkt välfärdsbrottslighet och att arbeta för att höja kompetensen kring att sammanställa adekvata underlag för polisanmälan. En annan del handlar om polisens prioriteringar och kompetens på välfärdsbrottslighetens område. Det kan behövas utbildning i hur de, ofta komplexa, regelverken på välfärdsområdet fungerar, tillräckliga resurser för att ta hand om den brottslighet som anmäls och att polisens möjligheter till att använda tvångsmedel, till exempel beslag, ses över. En grundförutsättning är dock att de brottsanmälningar som görs om välfärdsbrottslighet har viss prioritering hos polisen. En lagföring kan exempelvis vara en förutsättning för att utesluta en aktör i en upphandling.

SKR har också lyft fram att det finns särskilda utmaningar när det gäller informationsutbyte. Det enskilt största hindret för digitalisering i offentlig sektor är att det i dag inte finns en gemensam nationell digital infrastruktur. SKR:s bedömning är att det i Sverige inte finns den digitala infrastruktur som krävs för att åstadkomma ett informationsutbyte mellan Utbetalningsmyndigheten och kommuner respektive regioner avseende upphandlade kontrakt för att Utbetalningsmyndigheten ska kunna genomföra en dataanalys- och granskningsverksamhet som bidrar till att motverka felaktiga kommunala och statliga utbetalningar samt för att förmedla information till utbetalande aktörer.

Svenskt Näringsliv har framhållit att kommuner och regioner har en mängd avtal. Det är inte ovanligt att en större kommun kan ha uppåt 2 000 olika avtal med privata aktörer. En region kan ha betydligt fler. En digital inköpsprocess, som inkluderar e-handel, är en förutsättning för arbetet med kontroll och uppföljning av dessa avtal samt för att ge kunskap om vilka leverantörer som en upphandlande organisation har. För att på ett effektivt sätt kunna göra detta kan det enligt Svenskt Näringsliv införas en sammanhängande digital infrastruktur för den offentliga inköpsprocessen. En hörnsten i detta arbete är att införa e-handel. Även om många kommuner och regioner har infört detta tillämpas det inte av samtliga. E-handel handlar om att skapa elektroniska flöden mellan köpare (beställare) och säljare (leverantör) och innefattar processen kring beställning, leverans och faktura. I princip alla avtal och leverantörer kan anslutas till ett e-handelssystem och för att nå fördelarna med e-handel bör den upphandlande organisationen ansluta så många avtal som möjligt. Att införa e-handel skulle enligt Svenskt Näringsliv ha många fördelar, bland annat ökad avtalstrohet, kostnadsbesparingar, tidsbesparingar, ökad internkontroll samt förbättrade möjligheter till uppföljning och analys. Det kan även möjliggöra interoperabilitet och smidigt datautbyte mellan uppgiftslämnare (till exempel kommuner och regioner) och insamlare (statliga myndigheter) för insamling och förädling av data.

6 Utbetalningsmyndigheten

6.1 Inledning

I detta kapitel redogör vi för Utbetalningsmyndighetens verksamhet. På ett övergripande plan presenterar vi myndighetens uppdrag för att skapa en grundläggande förståelse för vad dess verksamhet kommer att innebära, men också för att lyfta fram vad som inte omfattas av myndighetens uppdrag. Redogörelsen utgör på så sätt en grund för den fortsatta framställningen, såväl till kartläggningen av felaktiga utbetalningar som till förslagen om hur en kommunal anslutning kan se ut.

Utbetalningsmyndigheten inledde sin verksamhet den 1 januari 2024. Myndigheten är i ett uppstartsskede där de närmare formerna för delar av verksamheten ännu inte är fastlagda.

Kapitlet inleds med några allmänna ord om myndighetens inrättande och därefter följer en översiktlig beskrivning av Utbetalningsmyndighetens organisation och uppgifter. Vidare beskrivs myndighetens tre huvudsakliga uppgifter, systemet med transaktionskonto, dataanalyser och urval, samt granskningsverksamhet. Slutligen redogörs för myndighetens möjligheter och skyldigheter att både få del av och lämna uppgifter. Regleringen är i delar förhållandevis omfattande och detaljerad, varför framställningen är översiktlig i vissa avseenden.

6.2 En ny myndighet med nytt uppdrag

Utbetalningsmyndigheten är ett uttryck för statsmaktens ambition att i största möjliga mån förhindra angrepp på välfärdssystemen. Som framgått av tidigare avsnitt har angreppen av allt att döma blivit både fler och allvarigare i den meningen att de blir mer och mer avancerade och rör större och större belopp. Ett sådant läckage från välfärds-

systemen måste förhindras för att de på sikt ska kunna fortleva, utvecklas och fortsatt ha allmänhetens förtroende.

Utbetalningsmyndigheten, som är en nyhet inom svensk förvaltning, har till uppgift att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar som sker från välfärdssystemen. Det ska göras utifrån ett myndighetsövergripande perspektiv där Utbetalningsmyndigheten har tillgång till flera olika myndigheters beslut om utbetalningar och möjlighet att sambearbeta dessa, samla in information om utbetalningar och analysera dem för att upptäcka felaktigheter och angrepp som riktas mot systemen. Att en myndighet får till uppgift att samla in och bearbeta information från andra myndigheter för att förhindra olika typer av felaktiga utbetalningar har inte förekommit tidigare inom svensk förvaltning. Det är en komplex uppgift som har lagts på Utbetalningsmyndigheten. Myndighetens verksamhet kommer att byggas upp successivt och sist ut att driftsättas är systemet med transaktionskonto.

Syftet med detta kapitel är som angetts att ge en överblick över Utbetalningsmyndighetens verksamhet, inte att i detalj beskriva verksamheten och regleringen. I den mån en sådan redogörelse behövs kommer det att ske i det sammanhang det är relevant. Framställningen i detta kapitel bygger på hur verksamheten bedrivs eller kommer att bedrivs utifrån nu gällande författningar.

Fram till inrättandet av Utbetalningsmyndigheten förbereddes myndighetens uppstart av Utredningen om inrättande av Utbetalningsmyndigheten (Fi 2022:01, i fortsättningen benämnd Organisationskommittén). I den fortsatta framställningen förekommer material från både den utredningen och myndighetens inledande arbete.

6.3 Organisation och uppgifter

Utbetalningsmyndighetens organisation framgår av förordningen (2023:461) med instruktion för Utbetalningsmyndigheten. Myndigheten leds av en styrelse som ska bestå av högst sju ledamöter (9 §).

Vid myndigheten ska det finnas ett integritetsskyddsråd som förlöpande ska utöva insyn i de åtgärder som myndigheten vidtar för att säkerställa integritetsskyddet i verksamheten. Rådet ska rapportera sina iakttagelser till myndighetens ledning och, om rådet finner att det finns skäl för det, även till Integritetsskyddsmyndigheten

och till regeringen. Integritetsskyddsrådet ska bestå av högst tre ledamöter som utses av regeringen och en av dem är ordförande (10 §).

Generaldirektören är myndighetschef (12 §) och det ska även finnas en personalansvarsnämnd (14 §).

Utbetalningsmyndighetens uppgift är att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen (1 §). Mer konkret ska myndigheten göra dataanalyser och urval, genomföra inledande och fördjupade granskningar samt administrera ett system med transaktionskonto (2 §). Myndigheten ska också bidra till kunskapsutvecklingen i den statliga förvaltningen och vid arbetslöshetskassorna genom att samla, analysera och förmedla kunskap och erfarenheter från sitt arbete med att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen (3 §). Utbetalningsmyndigheten är beredskapsmyndighet (4 §)¹ och den ska delta i det myndighetsgemensamma arbetet mot den grova och organiserade brottsligheten (4 a §).

I instruktionen har myndigheten också ålagts att samverka med en rad andra myndigheter i olika frågor (5–8 §§).

6.4 Systemet med transaktionskonto

6.4.1 Allmänt

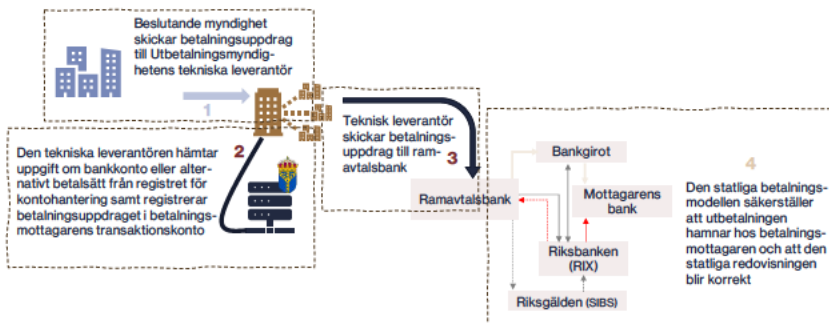
Transaktionskontosystemet är centralt för Utbetalningsmyndighetens verksamhet, eftersom det administrerar utbetalningar från en myndighet som beslutat om en utbetalning till mottagaren av betalningen. Konkret innebär det att om till exempel Försäkringskassan beslutat om sjukpenning kommer själva utbetalningen till den person som beviljats sjukpenning att administreras via transaktionskontosystemet. Systemet innefattar flera olika funktioner och aktörer.

Transaktionskontosystemet ska vara i drift senast den 1 januari 2027, vilket innebär att det än så länge bara finns beskrivningar av hur systemet ska fungera.

Systemet med transaktionskonto kan beskrivas med hjälp av följande schematiska bild.

¹ Se förordning (2022:524) om statliga myndigheters beredskap.

Figur 6.1 Schematisk bild av utbetalningar via systemet med transaktionskonto



Källa: Utredningen om Inrättande av Utbetalningsmyndigheten (Fi 2022:01).

1. Den myndighet som beslutar om en utbetalning, exempelvis Försäkringskassan, skickar ett betalningsuppdrag till Utbetalningsmyndighetens tekniska leverantör (punkt 3). Den tekniska leverantören genomför utbetalningarna på Utbetalningsmyndighetens uppdrag.
2. Från Utbetalningsmyndighetens kontoregister hämtar den tekniska leverantören de uppgifter som behövs för att genomföra utbetalningen samt registrerar betalningsuppdraget i betalningsmottagarens transaktionskonto hos Utbetalningsmyndigheten.
3. Den tekniska leverantören skickar betalningsuppdraget till de ramavtalsbanker med vilka Utbetalningsmyndigheten har tecknat avropsavtal för betaltjänster.
4. Utbetalningsmyndigheten ansvarar för att utbetalningen genomförs och att uppgifterna om den enskildes fordran mot staten uppdateras i transaktionsregistret.

Det finns tre huvudkomponenter i systemet med transaktionskonto:

1. *Transaktionskonto* som är ett register med betalningsuppdrag från beslutande myndigheter. Transaktionskontot kan också innehålla ett saldo. Saldot uppstår när en utbetalning som sker genom en teknisk leverantör inte har kunnat genomföras på utbetalningsdagen.
2. *Bankkontoregister* som är ett register över de enskildas bankkonton dit utbetalningar ska skickas.

3. *Medborgargränssnitt* som är ett gränssnitt som möjliggör registrering och ändring av en betalningsmottagares bankkonto. Det ska även visa en översikt över kommande och genomförda utbetalningar samt saldo på betalningsmottagarens fordran mot staten.

6.4.2 Begrepp

I beskrivningen av systemet med transaktionskonto förekommer några begrepp som definierats av Organisationskommittén.² Med begreppet *utbetalning* avses den summa som ska betalas ut till en bestämd betalningsmottagare. Den aktör som beslutar om en utbetalning, belopp, datum och mottagare benämns *beslutande myndighet*. Här inkluderas också Skatteverket även om myndigheten inte beslutar om utbetalningar på samma sätt som andra aktörer. Den fysiska eller juridiska person som beslutet gäller och som är mottagare av betalningen benämns *betalningsmottagare*, och det är denne som är *innehavare av ett transaktionskonto*.

Ett *betalningsuppdrag* syftar till att nödvändig information ska förmedlas till Utbetalningsmyndigheten för att myndigheten ska kunna fullgöra sitt uppdrag samt tillgodose Riksgäldens krav på information i deras uppdrag med ansvar för den statliga betalningsmodellen. Med *nödvändig information* avses uppgifter som behövs för att beslutet om utbetalning ska kunna verkställas. Vilken information det är fråga om beror bland annat på hur utbetalningen ska ske till mottagaren. Grundläggande information som behövs är belopp, betaldatum och mottagare. Ytterligare information kan behövas om utbetalning exempelvis ska göras på annat sätt än till bankkonto i kreditinstitut i Sverige och för att Utbetalningsmyndigheten ska kunna presentera tillräcklig information till mottagarna.

När det gäller begreppet *transaktionskonto* konstaterade Organisationskommittén att en transaktion kan vara såväl en bokföringstransaktion som en kontotransaktion. Likaså används kontobegreppet inom både ekonomisk redovisning och för att beskriva ett bankkonto, det vill säga en finansiell tjänst hos ett kreditinstitut. Organisationskommittén har gjort bedömningen att den kravställning som

² Organisationskommittén, *Förslag till tidsplan för införandet av systemet med transaktionskonto, Bilaga 1 Systemet med transaktionskonto*, Komm2022/ 00340-175, 2023-03-31, s. 3–4.

finns på systemet med transaktionskonto överensstämmer bäst med det synsätt som finns inom ekonomisk redovisning.³

I ekonomisk redovisning innefattar begreppet transaktion en eller flera ekonomiska händelser som påverkar organisationens ekonomiska ställning. En sådan transaktion kan vara in- eller utgående och registreras i bokföringen hos berörda parter och kan påverka flera konton. Transaktionen synliggörs genom en förändring i skulder och tillgångar hos den ekonomiska aktör för vilken transaktionen har registrerats. I ekonomiska sammanhang kan begreppet konto därför ses som en etikett för olika ekonomiska händelser som har bokförts och som visas tillsammans. Med den utgångspunkten, menade Organisationskommittén, att ett transaktionskonto kan ses som en etikett för alla ekonomiska händelser som Utbetalningsmyndigheten registrerar för en betalningsmottagare. Hit hör alla ekonomiska händelser som uppstår i samband med genomförandet av utbetalningar och inte enbart själva uppgiften om en utbetalning. Det möjliggör en detaljerad spårbarhet av alla händelser som inträffar i samband med hanteringen av utbetalningar via systemet med transaktionskonto.

6.4.3 Organisationskommitténs tankar bakom utformningen av systemet med transaktionskonto

När systemet med transaktionskonto skulle utformas, uttalade Organisationskommittén att hänsynen till säkerheten, stabiliteten i den statliga betalningsmodellen och de beslutande myndigheternas övriga verksamhet och it-system måste vara avgörande.⁴

I fråga om säkerhetsaspekterna menade kommittén att transaktionskontosystemet kunde utgöra en risk för de statliga utbetalningarna beroende på hur det utformas. Eftersom systemet skulle utgöra en samhällsviktig verksamhet behövde helheten dimensioneras för motståndskraft mot angrepp och driftstörningar hos enskilda myndigheter. Om möjligt skulle systemkritiska felpunkter (single point of failure) undvikas och det behövde finnas skydd mot både fysiska angrepp och cyberangrepp. Systemet behövde också kunna skalas

³ Även ESV har gjort en sådan bedömning och menar att transaktionskontot kan beskrivas som ett transaktionsregister för kommande, genomförda respektive icke-genomförbara utbetalningar från beslutande myndigheter. Enligt ESV är ett transaktionskonto i detta sammanhang alltså inte ett bankkonto där ett tillgodohavande förvaltas av ett kreditinstitut. Se ESV 2023:1, *Statens redovisning – förslag till åtgärder med anledning av inrättandet av Utbetalningsmyndigheten*, s. 12.

⁴ Se Organisationskommittén, *Förslag till tidsplan för införandet av systemet med transaktionskonto*.

upp utan ökade risker. Vidare fick inte genomförandet av reformen medföra onödiga risker för samhällsviktig verksamhet, vilket skulle få avgöra takten för genomförandet.

Organisationskommittén föreslog även att systemet skulle byggas upp med flera tekniska leverantörer av den infrastruktur som sammantaget skulle utgöra transaktionskontosystemet. Detta för att säkerställa både robusthet i systemet och kostnadseffektivitet. Det skulle, enligt kommittén, innebära alltför stora risker om systemet var beroende av en enda teknisk leverantör. Den lösning som valdes utformades för att kunna ansluta fler tekniska leverantörer från såväl offentlig som privat sektor.

Kommittén föreslog också att myndigheten skulle förvalta ett ramverk gällande den tekniska och organisatoriska delen av systemet. Ramverket skulle komplettera de författningar som reglerar systemet och innehålla bland annat regler för vilka uppgifter som skulle ingå i ett betalningsuppdrag och hur ett sådant uppdrag skulle hanteras. Det behövde också finnas regler för andra betalsätt än bankkontotransaktioner samt regler för kontroll av att ett bankkonto tillhör rätt betalningsmottagare.

Vidare togs hänsyn till den statliga betalningsmodellen.⁵ Systemet skulle i så liten utsträckning som möjligt vara beroende av utformningen av statens betalningsmodell och enkelt kunna anpassas när förändringar görs i den. Fler typer av utbetalningar, utbetalningar från fler aktörer och fler leverantörer av tekniska tjänster skulle kunna införas i systemet. Det skulle öppna bland annat för att utbetalningar som inte regleras i den statliga betalningsmodellen på sikt kunde anslutas till systemet med transaktionskonto.

Kommittén bedömde att den tekniska utformning som valdes skulle medföra en skalbarhet och tekniskt sett vara kompatibel med olika framtida reformer såsom anslutning av andra aktörer till systemet, till exempel kommuner och regioner.

⁵ Den statliga betalningsmodellen är samlingsnamnet för de regelverk, avtal, betaltjänster och system som stöder statens betalningar. Se SOU 2023:16, *Staten och betalningarna*, s. 920 f.

6.4.4 Närmare om systemet med transaktionskonto

Rättslig reglering

Verksamheten regleras i första hand genom lagen (2023:454) om transaktionskonto vid Utbetalningsmyndigheten (i fortsättningen transaktionskontolagen) med den därtill hörande förordningen (2023:462) om transaktionskonto vid Utbetalningsmyndigheten (i fortsättningen transaktionskontoförordningen).

I 12 § transaktionskontolagen anges att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen kan meddela föreskrifter om vilka slags utbetalningar som ska administreras via systemet med transaktionskonto, och hur utbetalningar som ska administreras via systemet med transaktionskonto ska göras. Enligt 5 § transaktionskontoförordningen får Utbetalningsmyndigheten meddela föreskrifter om de krav på teknik och säkerhet som ska gälla vid anslutning av en beslutande myndighet till systemet med transaktionskonto. I 6 § transaktionskontoförordningen anges att Utbetalningsmyndigheten får meddela föreskrifter om verkställigheten av transaktionskontolagen och av transaktionskontoförordningen.

Anslutna myndigheter, tekniska leverantörer och utbetalningar

Av transaktionskontolagen framgår att Arbetsförmedlingen, Centrala studiestödsnämnden (CSN), Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Skatteverket omfattas av systemet med transaktionskonto (2 §). Dessa är alltså beslutande myndigheter (3 §).

Några av dessa myndigheter kommer också att fungera som tekniska leverantörer till Utbetalningsmyndigheten, bland annat Försäkringskassan och Skatteverket.

De utbetalningar som omfattas av transaktionskontosystemet är sådana som har beslutats av någon av de beslutande myndigheterna och som avser en ekonomisk förmån, ett ekonomiskt stöd eller en återbetalning av ett överskott på skattekontot. Utgångspunkten är att alla sådana utbetalningar ska omfattas av systemet, men regeringen har möjlighet att undanta vissa av dem (2 § transaktionskontoförordningen).

Det närmare förfarandet

Utbetalningsmyndigheten ska registrera ett transaktionskonto för den som ska ta emot en utbetalning från systemet, det vill säga för varje fysisk och juridisk person som ska få en utbetalning (4 §). Så snart Utbetalningsmyndigheten får ett underlag för utbetalning från en beslutande myndighet, ska beloppet registreras på mottagarens transaktionskonto (5 §). Betalningsuppdraget kommer att tillföras registret över betalningsuppdrag, det vill säga medborgargränssnittet, som möjliggör en sammanställning av en betalningsmottagares alla kommande och historiska utbetalningar.⁶ Det belopp som har registrerats ska betalas ut den dag som den beslutande myndigheten har bestämt (6 §) och det är Utbetalningsmyndigheten som är ansvarig för att utbetalningen kommer mottagaren tillhanda på det datum som angetts.⁷ För det fall en utbetalning inte har kunnat verkställas på utbetalningsdagen, exempelvis för att det saknas uppgift om giltigt bankkonto eller något annat alternativt utbetalningssätt, är det således Utbetalningsmyndigheten som ansvarar för mottagarens fordran mot staten. Myndigheten ska då meddela mottagaren vad denne behöver göra för att få utbetalningen.

I de fall en utbetalning misslyckas efter det att betalningsuppdraget har skickats till en bank och därför returneras, ska beloppet återföras till mottagarens transaktionskonto. Ett belopp som inte kan betalas ut ska stå kvar på transaktionskontot (10 §). Utbetalningsmyndigheten ansvarar för efterföljande försök att genomföra utbetalningen. Utbetalningsmyndigheten kommer däremot inte att hantera beslut och betalningar i samband med återkrav, sådana ska fortsatt hanteras av den beslutande myndigheten.

Den som har ett transaktionskonto behöver anmäla ett bankkonto som denne är innehavare av till Utbetalningsmyndigheten. På så sätt kommer även ett register över bankkonton att skapas. Med hjälp av i huvudsak automatiserade funktioner kommer myndigheten att kunna kontrollera om innehavaren av ett transaktionskonto också är innehavare av det uppgivna bankkontot. Sådana kontroller kan behövas när det exempelvis är fråga om utländska bankkonton, dödsbon, företagsombildning eller byte av identitetsbeteckningar. Även om huvudregeln är att utbetalning ska ske till

⁶ Avsnittet bygger på Organisationskommittén, *Förslag till tidsplan för införandet av systemet med transaktionskonto, Bilaga 1 Systemet med transaktionskonto*, s. 7–9, såvida inte annat anges.

⁷ Prop. 2022/23:34, *Utbetalningsmyndigheten*, s. 35.

ett bankkonto, finns behov av alternativa utbetalningssätt, till exempel via avier. Detta behov kan finnas för personer som har rätt till en utbetalning men som saknar rättsliga förutsättningar eller av olika skäl har svårt att inneha ett bankkonto.

6.4.5 Serviceåtagande till allmänheten

Utformningen av systemet med transaktionskonto innebär att både Utbetalningsmyndigheten och de beslutande myndigheterna har ett serviceansvar gentemot enskilda rörande frågor om utbetalningar. Detta följer av 6 § förvaltningslagen (2017:900) där det anges att en myndighet ska hjälpa den enskilde att ta till vara sina intressen samt av 8 § i samma lag där det anges att en myndighet inom sitt verksamhetsområde ska samverka med andra myndigheter och i rimlig utsträckning hjälpa den enskilde genom att själv inhämta upplysningar eller yttranden från andra myndigheter. Hjälpen ska ges i den utsträckning som är lämpligt med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet. Den ska dessutom ges utan onödigt dröjsmål. I propositionen om inrättandet av Utbetalningsmyndigheten uttalade regeringen att det är viktigt att service till betalningsmottagarna ges på olika sätt och anpassas efter mottagarnas behov, till exempel vad gäller service till ungdomar, unga vuxna och personer med funktionsnedsättning. Det kan handla om information om vad som händer med genomförda utbetalningar eller om beslutade utbetalningar som inte har kunnat verkställas. Regeringen uttalade att det är Utbetalningsmyndighetens uppgift att utforma denna service.⁸

Utbetalningsmyndigheten har valt en lösning där service erbjuds genom tre kanaler. Huvuddelen av servicen ligger kvar på de beslutande myndigheterna, men service ska också ges på Statens servicecenter samt av Utbetalningsmyndigheten själv.⁹

Utbetalningsmyndigheten ska tillhandahålla tekniska lösningar i vilka de beslutande myndigheternas utbetalningsärenden kan integreras. Det möjliggör för handläggare på de beslutande myndigheterna att ge service till enskilda och för enskilda att lämna information

⁸ Prop. 2022/23:34 s. 29 och 171 f.

⁹ Se Organisationskommittén, *Förslag till tidsplan för införandet av systemet med transaktionskonto*, Bilaga 2 *Utbetalningsmyndighetens serviceåtagande avseende systemet med transaktionskonto*.

såsom uppgift om bankkonto. Detta förenklar för enskilda och betalningsmottagarna kan använda de kanaler de redan använder gentemot beslutande myndigheter. Det kan dock fortfarande finnas behov för enskilda att vända sig direkt till Utbetalningsmyndigheten. Myndigheten kommer därför att tillhandahålla egna digitala och icke digitala kanaler, såsom webbplats och service via telefon.

Utbetalningsmyndigheten kommer att anslutas till den myndighetsgemensamma tjänsten Mina Meddelanden och använda den kanalen för utskick till fysiska och juridiska personer. Myndigheten kommer även att skicka fysisk post till dem som inte är anslutna till den digitala brevlådan. Utbetalningsmyndigheten kommer också att teckna avtal med Statens servicecenter samt erbjuda service anpassad för dem som inte vill eller kan använda e-legitimation.

Genom att tillhandahålla service på det nu beskrivna sättet kommer det vara möjligt för Utbetalningsmyndigheten att ge individanpassad kommunikation och service.

6.5 Dataanalyser och urval

Utbetalningsmyndigheten har till uppgift att komplettera den kontroll gällande felaktiga utbetalningar som sker hos de beslutande myndigheterna och arbetslöshetskassorna. Det första steget hos Utbetalningsmyndigheten för att fullgöra denna uppgift är att genomföra dataanalyser och urval.

Arbetsförmedlingen, CSN, Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten använder i viss utsträckning redan i dag analyser och urval för att upptäcka felaktiga utbetalningar. Vid analyserna används data om beslut, förmånstagare, utbetalningar, kontaktuppgifter, tidigare kända fel och andra relevanta uppgifter för att upptäcka mönster, avvikelser och samband som indikerar att en enskild utbetalning är felaktig. Försäkringskassan har exempelvis i allt större utsträckning börjat använda detta arbetssätt för att välja ut ärenden för fördjupad handläggning och kontrollutredning.

Utbetalningsmyndighetens dataanalyser och urval resulterar i urvalsträffar som ligger till grund för granskningar. Resultatet av dessa granskningar är en viktig del av myndighetens uppgift att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar. Avsikten är inte att de beslutande myndigheternas och arbetslöshetskassornas eget kon-

trollarbete ska minska utan att underlaget från Utbetalningsmyndigheten ska utgöra ett viktigt och kompletterande material i deras kontrollarbete. I samband med en inledande granskning kontrollerar därför Utbetalningsmyndigheten att urvalen håller hög kvalitet och tillförlitlighet. Myndigheten har av den anledningen ett pågående arbete med att säkerställa att dataanalyserna och urvalen leder till urvalsträffar som även vid en närmare granskning indikerar en felaktighet. Se vidare avsnitt 6.7.1 när det gäller vilken information som Utbetalningsmyndigheten har tillgång till för sitt analysarbete.

Eftersom Utbetalningsmyndighetens uppgift är att komplettera de beslutande myndigheternas kontroll, inriktas verksamheten på att identifiera felaktiga utbetalningar som enskilda myndigheter och arbetslöshetskassor har svårt att upptäcka var för sig eller tillsammans. Det handlar bland annat om att identifiera felaktiga utbetalningar som är ett led i avancerade angrepp mot välfärdssystemen inom ramen för ekonomisk och organiserad brottslighet. Enligt Utbetalningsmyndigheten kan det både gälla felaktiga utbetalningar, som sammantaget uppgår till stora belopp och därför gör stor skada på de offentliga finanserna, och felaktiga utbetalningar som kan ha en vidare samhällsskada och som i slutändan påverkar allmänhetens förtroende för välfärdssystemen.¹⁰

6.6 Inledande och fördjupade granskningar

De urvalsträffar som Utbetalningsmyndighetens dataanalyser och urval ger ska ligga till grund för myndighetens granskningar. I vissa fall kommer Utbetalningsmyndigheten att direkt kunna avgöra om en utbetalning är felaktig, medan det i andra fall kan krävas viss utredning för att avgöra om så är fallet. Om en sådan inledande granskning av urvalsträffen inte är tillräcklig kan en fördjupad granskning behöva göras.

Att dela in granskningen i olika steg medför tydliga effektivitetsvinster och innebär ett hänsynstagande till personlig integritet. Det vore inte ekonomiskt försvarbart att på ett djupare plan granska urvalsträffar som mer effektivt kan hanteras av den berörda myndigheten eller arbetslöshetskassan. Det är inte heller önskvärt att göra

¹⁰ Se närmare prop. 2022/23:34 s. 46 f., och Organisationskommittén, *Kompletterande författningsförslag avseende Utbetalningsmyndigheten*, Fi2023/00880, s. 20 f., samt Organisationskommittén, *Utbetalningsmyndighetens budgetunderlag 2024–2026*, Promemoria 2023-02-24, s. 7.

en mer omfattande informationsinhämtning än vad som krävs för att kunna avgöra om det kan antas att utbetalningen är felaktig. Utbetalningsmyndighetens granskningar har därför författningsreglerats så att de sker i två steg, en inledande respektive en fördjupad granskning.

Det ska framhållas att granskningarna inte kommer att utmyнна i något beslut med rättsverkan mot någon enskild, utan granskningarna utgör endast ett underlag till de berörda myndigheternas och arbetslöshetskassornas kontrollverksamhet.¹¹ Det är de berörda myndigheterna och arbetslöshetskassorna som fattar beslut och vidtar övriga åtgärder med anledning av en felaktig utbetalning.

6.6.1 Inledande granskning

Enligt 2 kap. 1 § lagen (2023:455) om Utbetalningsmyndighetens granskning av utbetalningar (granskningslagen) ska myndigheten vid en inledande granskning gå igenom urvalsträffar för att identifiera felaktiga utbetalningar. Syftet är att ta ställning till om några ytterligare åtgärder bör vidtas. Om förhållanden som i sig utgör en risk för felaktiga utbetalningar, exempelvis en felaktig registrering i Bolagsverkets register, upptäcks ska Utbetalningsmyndigheten underrätta berörd myndighet om förhållandet.¹²

Den inledande granskningen ska enligt 2 kap. 2 § granskningslagen leda till antingen att granskningen avslutas utan åtgärd, att en underrättelse om en urvalsträff lämnas till en berörd myndighet eller arbetslöshetskassa för hantering, eller att en fördjupad granskning inleds.

Granskningen bör avslutas utan åtgärd om det vid den inledande granskningen framgår eller framstår som troligt att det inte finns någon felaktighet i urvalsträffen. Ett exempel på det kan vara en träff som indikerar att det förekommer kolliderande utbetalningar, det vill säga ersättningar som inte ska kunna utgå parallellt, men att det vid granskningen visar sig att ersättningarna har avsett olika tidsperioder. Att avsluta granskningen utan åtgärd kommer sannolikt att vara vanligast under den första tiden när myndighetens urvalsmodeller utvecklas, men i takt med att dessa förfinas bör antalet urvalsträffar som lämnas utan åtgärd minska.

¹¹ Prop. 2022/23:34 s. 46–48.

¹² Avsnittet bygger på prop. 2022/23:34 s. 49–51.

I vissa fall kan Utbetalningsmyndigheten behöva göra kompletterande kontroller inom ramen för den inledande granskningen för att kunna bedöma om det finns anledning att anta att det finns felaktigheter eller för att kunna identifiera berörda myndigheter eller arbetslöshetskassor. Sådana kontroller kan ske genom sökningar i uppgiftssamlingen för dataanalyser och urval. Om kontrollerna indikerar att det finns felaktigheter bör en underrättelse lämnas till den beslutande myndigheten eller arbetslöshetskassan. Det kan handla om kolliderande ersättningar, alltså ersättningar som inte får kombineras, exempelvis arbetslöshetsersättning, föräldrapenning och sjukersättning för samma period. Det kan också handla om att en person felaktigt fått sjukpenning gällande en anställning när personen samtidigt arbetar hos en annan arbetsgivare eller om misstänkt identitetsmissbruk som lett till att en utbetalning skett till en person som inte har rätt till ersättningen. Utbetalningsmyndigheten bör då avsluta den inledande granskningen genom att överlämna informationen om urvalsträffen till berörd myndighet eller arbetslöshetskassa för vidare hantering.

Sådana underrättelser kommer i regel att kunna ske med stöd av lagen (2008:206) om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen eller med stöd av granskningslagen. Underrättelse till andra myndigheter kan även i enskilda fall ske med stöd av andra bestämmelser, till exempel 32 c § folkbokföringslagen (1991:481) och den så kallade generalklausulen i 10 kap. 27 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Vid den inledande granskningen kan Utbetalningsmyndigheten även komma att identifiera utbetalningar som bör utredas genom en fördjupad granskning. Så kan vara fallet om det krävs närmare utredning kring om en utbetalning är felaktig, om det är oklart vilken myndighet som är berörd av felaktigheten, om den bakomliggande orsaken till felaktigheten är komplicerad eller om det är flera olika myndigheter eller arbetslöshetskassor som berörs. Det kan även vara så att myndigheten behöver analysera en ny företeelse i form av misstänkta felaktigheter som inte har identifierats tidigare. I samband med att en fördjupad granskning inleds för urvalsträffen ska berörd myndighet eller arbetslöshetskassa underrättas.

Det finns inte något krav på manuell hantering hos Utbetalningsmyndigheten vid den inledande granskningen. Om det utvecklas analysmetoder som innebär att urvalsträffar utan vidare åtgärder

visar på felaktigheter och som kan ge beslutande myndigheter tillräckligt underlag, kan berörd myndighet underrättas om detta utan att någon manuell hantering behöver ske. Många gånger kan dock manuell hantering vara nödvändig för att myndigheten ska kunna ta ställning till vilka åtgärder som bör vidtas.

6.6.2 Fördjupad granskning

Bestämmelserna kring de fördjupade granskningarna finns i 2 kap. 3–6 §§ granskningslagen. Av dessa framgår att om det finns anledning att anta att det har skett en felaktig utbetalning, får Utbetalningsmyndigheten inleda en fördjupad granskning genom att göra en närmare analys av urvalsträffen.

För vissa urvalsträffar finns det behov av en närmare analys för att bedöma vilka myndigheter eller arbetslöshetskassor som är berörda eller för att kunna göra en mer samlad utredning av en felaktighet som rör flera myndigheter. En fördjupad granskning är därför många gånger en förutsättning för att Utbetalningsmyndighetens arbete ska kunna utgöra ett effektivt stöd för myndigheterna och arbetslöshetskassorna i deras kontrollarbete.¹³

Att en fördjupad granskning får inledas redan om det finns anledning att anta att en felaktig utbetalning har skett innebär att tröskeln är relativt lågt satt. Det bör dock finnas konkreta omständigheter i det enskilda fallet som tyder på att det har skett en felaktig utbetalning. Så kan vara fallet om ett bolag använder sig av olika kontaktuppgifter i förhållande till myndigheter samtidigt som företrädaren förekommer i ett stort antal bolagsledningar och är hårt skuldsatt, något som skulle kunna vara indikatorer på att bolaget använder sig av en så kallad målvakt. Indikatorerna kan sammantaget ge anledning att anta att det har skett en felaktig utbetalning.

På samma sätt som vid den inledande granskningen kan även andra typer av fel än misstänkta felaktiga utbetalningar upptäckas, exempelvis misstänkta felaktigheter i register hos Bolagsverket. Information om felet bör lämnas till berörda myndigheter som sedan har i uppgift att hantera felaktigheten.

¹³ Avsnittet bygger på prop. 2022/23:34 s. 51–56.

Genom tillgången till information, sina dataanalyser och urval kommer Utbetalningsmyndigheten att ha bättre förutsättningar att bland annat upptäcka misstänkta felaktigheter som berör flera myndigheter eller arbetslöshetskassor, än vad de enskilda myndigheterna eller arbetslöshetskassorna har. Urvalsträffar som indikerar denna typ av felaktigheter bör därför enligt 2 kap. 4 § granskningslagen prioriteras vid valet av vilka träffar som ska bli föremål för fördjupad granskning. Enligt samma bestämmelse ska Utbetalningsmyndigheten också prioritera urvalsträffar där det finns effektivitetsskäl som talar för att granskningen ska utföras av myndigheten. Om den myndighet eller arbetslöshetskassa som berörs kan antas granska felaktigheten på ett mer effektivt sätt än Utbetalningsmyndigheten bör de också göra det. Exempelvis bör bedömningen av om en person genom läkarintyg har uppfyllt kriterierna för att beviljas sjukpenning inte göras av Utbetalningsmyndigheten utan i stället av Försäkringskassan eftersom det kräver en förmånsspecifik kompetens.

Det finns emellertid även andra situationer som bör föranleda en fördjupad granskning. Utbetalningsmyndigheten måste exempelvis kunna följa utvecklingen av nya företeelser och sätt att angripa välfärdssystemen. Ett skäl för granskning kan därför vara att bygga upp myndighetens kunskap, något som är viktigt för att myndigheten ska kunna förebygga fel. Kunskapen ska sedan införlivas i arbetet med dataanalyser och urval. Så länge grundförutsättningarna för att inleda en fördjupad granskning är uppfyllda, det vill säga att det finns anledning att anta att det har skett en felaktig utbetalning finns inget hinder för att lägga sådana aspekter till grund för granskningen.

En fördjupad granskning ska enligt 2 kap. 5 § granskningslagen avslutas om det inte längre finns anledning att anta att en felaktig utbetalning har skett, eller om det är mer effektivt att granskningen fortsätter vid berörda myndigheter eller arbetslöshetskassor. En granskning får även avslutas om det finns andra skäl för det, som att Utbetalningsmyndigheten gör en brottsanmälan med anledning av vad som framkommit i granskningen eller att den berörda myndigheten redan har påbörjat en utredning avseende den aktuella utbetalningen.

I 2 kap. 6 § granskningslagen ställs krav på att Utbetalningsmyndigheten dokumenterar inledandet, avslutandet och resultatet av den fördjupade granskningen. En sådan dokumentation är av stort värde för berörda myndigheter och andra aktörer, eftersom Utbetalnings-

myndigheten har tillgång till information som de berörda aktörerna saknar. För att det tydligt ska framgå när myndigheten får använda sig av denna utökade informationsinhämtning bör såväl inledandet som avslutandet av en fördjupad granskning dokumenteras.¹⁴

Det ska noteras att den fördjupade granskningen inte innebär en överprövning av det beslut som ligger till grund för en utbetalning och inte heller någon tillsynsverksamhet. Granskningen syftar i stället primärt till att identifiera misstänkta fel och till att ta fram underlag som sedan kan lämnas till berörda myndigheter och arbetslöshetskassor. Det är dessa beslutsfattare som i sin tur ansvarar för eventuella utredningar, återkrav, omprövningar och liknande åtgärder med anledning av de eventuella fel som identifierats.

6.7 Uppgiftsskyldighet och underrättelseskyldighet

6.7.1 Uppgiftsskyldighet i förhållande till Utbetalningsmyndigheten

För att Utbetalningsmyndigheten ska kunna fullgöra sin uppgift att förebygga, förhindra och upptäcka felaktigheter måste myndigheten förses med information som möjliggör dataanalyser och urval. En fördjupad granskning kräver ytterligare information. Därtill behövs information för att myndigheten ska kunna administrera utbetalningar i systemet med transaktionskonto.¹⁵

En del av de uppgifter som Utbetalningsmyndigheten har behov av omfattas av sekretess hos de myndigheter och aktörer där uppgifterna finns. För att säkerställa att Utbetalningsmyndighetens informationsbehov kan tillgodoses har det därför införts en särskild lag som reglerar sådan uppgiftsskyldighet, lagen (2023:456) om skyldighet att lämna uppgifter till Utbetalningsmyndigheten. Uppgiftsskyldigheterna i lagen har sekretessbrytande verkan. I lagen tydliggörs vilka aktörer som är skyldiga att lämna uppgifter till myndigheten.

¹⁴ Prop. 2022/23:34 s. 55 f.

¹⁵ Från och med den 1 mars 2025 föreslås berörda myndigheter enligt 2 § lagen (2023:456) om skyldighet att lämna uppgifter till Utbetalningsmyndigheten vara skyldiga att lämna de uppgifter som myndigheten behöver för att administrera systemet med transaktionskonto, se prop. 2024/25:45, *Utökade skyldigheter att lämna uppgifter till Utbetalningsmyndigheten*.

Lagen behandlar uppgiftsskyldighet gällande Utbetalningsmyndighetens huvuduppgifter, det vill säga uppgifter av betydelse för utbetalningar via systemet med transaktionskonto (2 §), uppgifter av betydelse för dataanalys och urval (3–8 §§) och uppgifter av betydelse för en fördjupad granskning (9–10 §§).¹⁶

Uppgifter av betydelse för utbetalningar via systemet med transaktionskontot

De myndigheter vars utbetalningar ska administreras via transaktionskontosystemet ska lämna de uppgifter som Utbetalningsmyndigheten behöver för att administrera utbetalningarna. Det kan vara fråga om namn, person-, samordnings- eller organisationsnummer, postadress, belopp som ska betalas ut, datum för utbetalning, vad utbetalningen gäller och vilken period som utbetalningen avser. Det kan även gälla uppgifter om konto hos kreditinstitut och kontaktuppgifter. För utbetalningar till länder utanför EU kan fler uppgifter behövas.

Uppgiftsskyldigheten kan tyckas vid, men även om det inte är möjligt att exakt beskriva informationsbehovet, ligger en begränsning i att de uppgifter som lämnas ska vara nödvändiga för att administrera utbetalningarna.¹⁷

Uppgifter av betydelse för dataanalyser och urval

Utbetalningsmyndigheten behöver ha tillgång till en stor mängd uppgifter av olika slag för att kunna utföra dataanalyser och urval i syfte att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar. Sådana kan finnas såväl hos Utbetalningsmyndigheten själv som hos andra myndigheter.

När det gäller uppgifter som redan finns hos Utbetalningsmyndigheten kan dessa utan hinder användas för analyser och urval. Myndigheten har inte några sådana separata verksamhetsgrenar som med-

¹⁶ Från och med den 1 mars 2025 föreslås att en statlig myndighet eller en arbetslöshetskassa som har mottagit en underrättelse från Utbetalningsmyndigheten om en felaktig utbetalning på begäran ska lämna uppgifter till Utbetalningsmyndigheten om vilka åtgärder som har vidtagits med anledning av underrättelsen och resultatet av dessa, se prop. 2024/25:45 s. 34 f. Det föreslås att skyldigheten regleras i ny paragraf, 11 § lagen om skyldighet att lämna uppgifter till Utbetalningsmyndigheten.

¹⁷ Prop. 2022/23:34 s. 84.

för att sekretess gäller mellan dem. Det behövs därför inte någon intern uppgiftsskyldighet.¹⁸ Inte heller behövs uppgiftsskyldighet gällande offentliga uppgifter.

Genom den ovan nämnda lagen har de beslutande myndigheterna Arbetsförmedlingen, CSN, Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten samt arbetslöshetskassorna ålagts att lämna vissa uttryckligen angivna uppgifter till Utbetalningsmyndigheten. På samma sätt ska Bolagsverket, Inspektionen för vård och omsorg, Migrationsverket och Skatteverket lämna vissa närmare angivna uppgifter till myndigheten.¹⁹

Utbetalningsmyndigheten ska dock endast ta emot sådana uppgifter som behövs för att myndigheten ska kunna utföra sin uppgift. I lagen anges därför att uppgiftsskyldigheten endast gäller i den utsträckning som uppgifter behövs för myndighetens dataanalyser och urval. Det innebär alltså att även om en viss uppgift omfattas av uppgiftsskyldigheten i någon av bestämmelserna, ska den inte lämnas ut om den inte behövs för myndighetens dataanalyser och urval.

Uppgifter av betydelse för fördjupad granskning

Vid de fördjupade granskningarna kommer det att göras en närmare analys av de urvalsträffar som identifierats genom dataanalyserna och urvalen. I det arbetet kan Utbetalningsmyndigheten behöva ytterligare underlag från berörda myndigheter och andra aktörer. Det kan handla om registeruppgifter, kontoutdrag eller uppgifter

¹⁸ Prop. 2022/23:34 s. 86.

¹⁹ Utgångspunkten är att Utbetalningsmyndigheten ansvarar för att transformera de data som lämnas av de uppgiftsskyldiga aktörerna. En långsiktig strävan är dock att de uppgifter som lämnas till myndigheten är interoperabla och direkt möjliga att sambearbeta. En förutsättning för sambearbetning av uppgifter är att de exempelvis följer samma interoperabla tekniska format och standarder. För att på sikt uppnå detta har Organisationskommittén föreslagit att den uppgiftsskyldighet som följer av 3–7 §§ och den föreslagna 11 § lagen om skyldighet att lämna uppgifter till Utbetalningsmyndigheten bör kompletteras med en förordning med ett bemyndigande för Utbetalningsmyndigheten att meddela föreskrifter om verkställigheten av de aktuella paragraferna. Sådana föreskrifter kan avse definitioner av databegrepp, vilka tekniska format data ska inneha, vilka standarder som bör tillämpas och vilka specifika säkerhetsåtgärder som bör vidtas för att skydda uppgifterna vid den elektroniska överföringen mellan myndigheterna (se Organisationskommittén, *Kompletterande författningsförslag avseende Utbetalningsmyndigheten*, s. 10 och 39–41). Den föreslagna förordningen bereds för närvarande i Regeringskansliet och väntas träda i kraft den 1 mars 2025 samtidigt som lagförslagen om utökade skyldigheter att lämna uppgifter till Utbetalningsmyndigheten enligt prop. 2024/25:45 planeras att träda i kraft.

från en ärendeakt hos en myndighet, varför information kan behöva inhämtas från myndigheter, arbetslöshetskassor och kreditinstitut.²⁰

När det gäller de fördjupade granskningarna har det därför införts en mer omfattande uppgiftsskyldighet än för de övriga åtgärderna. På begäran av Utbetalningsmyndigheten ska statliga myndigheter och arbetslöshetskassor lämna uppgifter som avser en namngiven fysisk eller juridisk person som behövs vid en sådan granskning.

Uppgiftsskyldigheten är i detta fall alltså inte begränsad till vissa myndigheter, utan gäller samtliga statliga myndigheter. Anledningen till denna breda möjlighet att inhämta uppgifter har sin grund i att det inte har ansetts möjligt att en gång för alla precisera vilka kategorier av uppgifter som kan behövas vid den fördjupade granskningen.

Även om det inte har varit möjligt att exakt ange vilka uppgifter som skyldigheten avser, har en avgränsning skett i det att uppgifterna ska avse en namngiven fysisk eller juridisk person och att uppgifterna ska behövas för granskningen. Med kravet på att uppgiften ska behövas avses att den måste ha koppling till den aktuella fördjupade granskningen.

Det kan också noteras att uppgiftsskyldigheten inträder först efter att Utbetalningsmyndigheten har framställt en begäran om uppgifterna. En sådan begäran måste föregås av noggranna överväganden kring vilka uppgifter som behövs och begäran måste vara tydlig och tillräckligt precis för att kunna besvaras.

Även kreditinstitut har som nämnts en uppgiftsskyldighet. På begäran av Utbetalningsmyndigheten ska uppgifter om en namngiven fysisk eller juridisk persons förhållande till kreditinstitutet lämnas om uppgifterna är nödvändiga vid en fördjupad granskning. Uppgifterna ska lämnas snarast och i elektronisk form.

Uppgifter från kreditinstitut kan exempelvis avse en enskilds inkomst som kan ha betydelse för rätten till och nivån på många förmåner och stöd. Det förekommer vidare att belopp betalas ut till uppgivna anställda, för att sedan direkt återbetalas till utbetalaren, vilket kan tyda på att det inte är fråga om en faktisk löneutbetalning. I de fallen kan kontouppgifter behövas för att kunna följa pengarna.

Rätten att begära uppgifter från kreditinstitut är något mer begränsad än rätten att begära uppgifter från statliga myndigheter, på så sätt att uppgifterna ska vara nödvändiga vid en fördjupad granskning. Genom ett sådant krav säkerställs att det görs en noggrann

²⁰ Se prop. 2022/23:34 s. 100 f.

prövning innan uppgifterna begärs ut. Vidare avgränsas skyldigheten till att avse uppgifter om en persons förhållande till institutet. Det kan handla om vem ett visst bankkonto tillhör och händelser på kontot. Med hjälp av sådana uppgifter kan Utbetalningsmyndigheten kontrollera uppgifter om lön som lämnats i en ansökan. Även andra uppgifter kan vara behövliga, till exempel uppgifter om kontaktpersoner eller fullmaktsinnehavare för konton.

För kreditinstitutens uppgiftsskyldighet har vidare stadgats ett skyndsamhetskrav samt ett krav på att uppgifterna ska lämnas i elektronisk form. Detta har motiverats med att Utbetalningsmyndigheten kan behöva omgående tillgång till uppgifterna för att kunna bedriva en effektiv granskning och förhindra brottsliga ageranden. Kravet på att uppgifterna ska lämnas i elektronisk form innebär att de ska lämnas i bearbetningsbart skick.

6.7.2 Utbetalningsmyndighetens underrättelseskyldighet

För att Utbetalningsmyndigheten ska kunna fullgöra sin uppgift att förebygga, förhindra och upptäcka felaktigheter räcker det inte att myndigheten kan få tillgång till information. Myndigheten måste också ha möjlighet att lämna information om bland annat misstänkta felaktiga utbetalningar till dem som har beslutat om utbetalningarna. Det finns också behov av att kunna lämna information om andra misstänkta felaktigheter som har betydelse för sådana utbetalningar. Att Utbetalningsmyndigheten är skyldig att underrätta berörda aktörer om misstänkta felaktiga utbetalningar och vissa andra felaktigheter framgår uttryckligen av två olika författningar. Underrättelseskyldighet finns dels i lagen om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen, dels i lagen om Utbetalningsmyndighetens granskning av utbetalningar. Författningarna avser olika situationer. Av den förstnämnda följer en mer allmän underrättelseskyldighet som också gäller för flera andra myndigheter, medan den andra lagen stadgar en skyldighet som är anpassad efter Utbetalningsmyndighetens verksamhet.

Underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen

Av 1 § lagen om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen framgår att lagen gäller sådana bidrag, ersättningar, pensioner och lån för personligt ändamål som enligt lag eller förordning beslutas av Migrationsverket, Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, CSN, Arbetsförmedlingen, en kommun eller en arbetslöshetskassa och betalas ut till en enskild person (ekonomiska förmåner). Lagen gäller även sådana stöd, bidrag och ersättningar som enligt lag eller förordning beslutas av Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen eller en kommun och avser en enskild person, men betalas ut till eller tillgodoräknas någon annan än den enskilde (ekonomiskt stöd).

Av lagens 2 § framgår att underrättelseskyldighet gäller för Migrationsverket, Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Skatteverket (dock inte den brottsbekämpande verksamheten), Kronofogdemyndigheten, Utbetalningsmyndigheten, CSN, Arbetsförmedlingen, kommunerna och arbetslöshetskassorna.

En underrättelse ska enligt 3 § i lagen lämnas 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. Det är den myndighet eller organisation som har fattat beslutet som ska underrättas. Skyldigheten gäller inte om det finns särskilda skäl. Sådana särskilda skäl kan finnas om den beslutande myndigheten eller organisationen redan känner till felaktigheten eller om det är fråga om ett enstaka fel avseende ett försumbart belopp.²¹

Av underrättelsen ska framgå vilka omständigheter som ligger till grund för antagandet att en förmån eller ett stöd har beslutats, betalats ut eller tillgodoräknats felaktigt eller med ett för högt belopp. Det framgår av 4 § i lagen.

Att Utbetalningsmyndigheten omfattas av denna underrättelseskyldighet kan bidra till att hindra felaktiga utbetalningar, såväl avsiktliga som oavsiktliga, vilket är angeläget för tilltron till välfärdssystemen. För att Utbetalningsmyndigheten ska kunna bidra till att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar, är det dessutom en förutsättning att informationen om misstänkt felaktiga

²¹ Prop. 2007/08:48, *Underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen*, s. 24 f.

utbetalningar kan nå de beslutande myndigheterna, kommunerna och arbetslöshetskassorna.²²

Underrättelseskyldighet vid granskning

Även i lagen om Utbetalningsmyndighetens granskning av utbetalningar har myndigheten ålagts en underrättelseskyldighet i vissa situationer. Som påpekats ovan ska en inledande granskning leda till en av de tre åtgärder som räknas upp i 2 kap. 2 § i lagen. I paragrafens andra punkt anges att en av dessa åtgärder är att lämna en underrättelse om en urvalsträff till en berörd myndighet eller arbetslöshetskassa för hantering. Så ska ske om det inte finns anledning att avsluta den inledande granskningen utan åtgärd eller inleda en fördjupad granskning.

Enligt 3 kap. 1 § ska myndigheten underrätta den myndighet eller arbetslöshetskassa som har beslutat om utbetalningen när en fördjupad granskning inleds och avslutas samt om resultatet av granskningen.²³ Härigenom får myndigheten eller arbetslöshetskassan möjlighet att ta ställning till om någon åtgärd bör vidtas. Oavsett vad granskningen har lett till ska Utbetalningsmyndigheten underrätta den beslutande myndigheten eller arbetslöshetskassan när granskningen avslutas. Eftersom det är själva materialet från granskningen som kan antas ha störst betydelse för den beslutande myndigheten eller arbetslöshetskassan, ska Utbetalningsmyndigheten även informera om resultatet av den fördjupade granskningen.

Utbetalningsmyndigheten har varken någon möjlighet att själv stoppa en utbetalning eller ta initiativ till att den beslutande myndigheten eller arbetslöshetskassan stoppar betalningar i väntan på granskning. Det är i stället upp till den myndighet eller arbetslöshetskassa som mottar en underrättelse att i varje enskilt fall avgöra om några åtgärder, såsom att ompröva beslut eller framställa återkrav, ska vidtas. Underrättelsen från Utbetalningsmyndigheten utgör således endast ett underlag som den beslutande myndigheten eller arbetslöshetskassan kan välja att använda för vidare utredning, men något tvingande krav på det finns inte.

²² Prop. 2022/23:34 s. 69.

²³ Se prop. 2022/23:34 s. 57–61.

Underrättelseskyldighet vid andra felaktigheter än felaktiga utbetalningar

I 3 kap. 2–5 §§ lagen om Utbetalningsmyndighetens granskning av utbetalningar har myndigheten ålagts en underrättelseskyldighet även gällande vissa andra förhållanden än vid misstänkta felaktiga utbetalningar.

Myndigheten ska underrätta Bolagsverket om det finns anledning att anta att en uppgift i verkets offentliga register om en enskild näringsidkare eller en juridisk person är felaktig och detsamma gäller för uppgifter om en företrädare eller en huvudman. Inspektionen för vård och omsorg ska underrättas om det finns anledning att anta att lämpligheten att bedriva verksamhet med personlig assistans kan ifrågasättas när det gäller någon som har tillstånd enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade. Vidare ska Migrationsverket underrättas om det finns anledning att anta att beviljat tillstånd enligt utlänningslagen (2005:716) är felaktigt och Skatteverket ska underrättas om det finns anledning att anta att en registrering i beskattningsverksamheten är felaktig eller att ett beslut om skatt eller avgift är felaktigt.²⁴

Här ska nämnas att det också finns underrättelseskyldigheter som gäller för myndigheter generellt, såsom skyldigheten enligt 32 c § folkbokföringslagen att underrätta Skatteverket om det kan antas att en uppgift i folkbokföringen är oriktig eller ofullständig. Ytterligare ett exempel är 14 § förordningen (1998:1234) om det statliga personadressregistret. Vid misstanke om att en uppgift som är hämtad ur det registret är oriktig, ska den som i tjänsten tagit del av uppgiften genast anmäla det till Skatteverket.

Vad som ska framgå av en underrättelse

För att en underrättelse ska tjäna sitt syfte måste mottagaren kunna förstå varför Utbetalningsmyndigheten antar att det föreligger en felaktighet. I 3 kap. 6 § lagen om Utbetalningsmyndighetens granskning av utbetalningar anges därför att en underrättelse ska innehålla de omständigheter som ligger till grund för antagandet om felaktigheten och andra uppgifter som kan antas vara av betydelse för berörda myndigheter eller arbetslöshetskassors handläggning.

²⁴ Se prop. 2022/23:34 s. 61 f.

Vilka dessa omständigheter är varierar från fall till fall och det är inte möjligt att reglera detta närmare i författning. Det kan vara fråga om uppgifter som ger anledning att anta att en företrädare för ett bolag är en bulvan, exempelvis för att bolaget använder sig av olika kontaktuppgifter i förhållande till myndigheter samtidigt som företrädaren förekommer i ett stort antal bolagsledningar och är hårt skuldsatt.

Det finns inga formkrav för underrättelser, men de kan i första hand förväntas ske elektroniskt.²⁵

Undantag från underrättelseskyldigheten

En underrättelse enligt lagen om Utbetalningsmyndighetens granskning av utbetalningar behöver inte lämnas om det finns särskilda skäl. Det framgår av 3 kap. 7 § i lagen.

Sådana särskilda skäl kan vara att Utbetalningsmyndigheten vet att ett misstänkt fel är känt hos den som borde underrättas, att felaktigheten är obetydlig eller att det pågår en brottsutredning.²⁶

6.8 Regleringen av personuppgiftsbehandling vid Utbetalningsmyndigheten

Utbetalningsmyndighetens personuppgiftsbehandling regleras i lagen (2023:457) om behandling av personuppgifter vid Utbetalningsmyndigheten och i den därtill hörande förordningen (2023:463) om behandling av personuppgifter vid Utbetalningsmyndigheten. Personuppgiftsbehandlingen vid Utbetalningsmyndigheten behandlas vidare i kapitel 15, medan här endast görs några korta nedslag i fråga om den rättsliga regleringen.

Enligt 1 kap. 2 § lagen om behandling av personuppgifter vid Utbetalningsmyndigheten tillämpas lagen vid behandling av personuppgifter vid Utbetalningsmyndigheten i dess verksamhet med att administrera systemet med transaktionskonto och att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. Lagen gäller endast om behandlingen är helt eller delvis automati-

²⁵ Prop. 2022/23:34 s. 66 f.

²⁶ Prop. 2022/23:34 s. 65 f.

serad eller om personuppgifterna ingår i eller kommer att ingå i ett register.

I 13 § förordningen om behandling av personuppgifter vid Utbetalningsmyndigheten ges Utbetalningsmyndigheten möjlighet att meddela föreskrifter om verkställigheten av lagen och förordningen. Utifrån bestämmelsen om lagens tillämpningsområde gäller alltså föreskriftsrätten såväl systemet med transaktionskonto som verksamheten dataanalys och granskning.

6.9 Samverkan

I förordningen med instruktion för Utbetalningsmyndigheten anges att myndigheten ska samverka med en rad andra myndigheter i olika frågor.

Enligt 5 § ska samverkan ske med Arbetsförmedlingen, CSN, Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Skatteverket i syfte att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. I 6 § anges att samverkan ska ske med Riksgäldskontoret i fråga om betalningar som administreras via systemet med transaktionskonto. Vidare ska myndigheten, enligt 7 §, tillsammans med CSN, Försäkringskassan och Skatteverket bestämma vilka uppgifter inom ramen för systemet med transaktionskonto som de myndigheterna ska utföra för Utbetalningsmyndighetens räkning. Försäkringskassan och Skatteverket kommer inledningsvis att fungera som tekniska leverantörer åt Utbetalningsmyndigheten (se avsnitt 6.4.4). Enligt 8 § ska myndigheten tillsammans med Skatteverket bestämma vilka it-drifttjänster samt vilket tekniskt och administrativt stöd som Skatteverket ska tillhandahålla för Utbetalningsmyndighetens räkning.

6.10 Förväntningar på Utbetalningsmyndighetens verksamhet

6.10.1 Utbetalningsmyndighetens uppdrag

Det finns en rad förväntningar på vad Utbetalningsmyndigheten både kan och förväntas kunna göra för att motverka felaktiga utbetalningar. Flera av dessa förväntningar kommer myndigheten inte att kunna tillgodose. En del förväntningar handlar om sådant som inte

faller inom myndighetens uppdrag. Andra förväntningar är praktiskt omöjliga eller i vart fall mycket svåra att uppfylla framför allt inom verksamheten dataanalys och granskning.

En förväntan är att Utbetalningsmyndigheten ska kunna stoppa misstänkta felaktiga utbetalningar. Myndigheten har emellertid inte getts någon sådan befogenhet. Regeringen ansåg att myndigheten varken skulle kunna stoppa utbetalningar eller meddela beslutande myndighet att betalningar inte bör verkställas i väntan på granskning. Regeringen anförde att Utbetalningsmyndigheten sannolikt inte skulle ha någon realtidsbevakning av utbetalningar, utan att redan genomförda utbetalningar skulle ligga till grund för arbetet med dataanalyser och urval. En möjlighet för Utbetalningsmyndigheten att stoppa utbetalningar skulle dessutom kräva stora förändringar i regelverk och innebära avsteg från förvaltningsrättsliga principer om att en myndighet inte ska överpröva en annan myndighets beslut och arbetsformer. Regeringen uttalade att det därför måste vara den beslutande myndighetens eller arbetslöshetskassans uppgift att vid behov ompröva beslut samt framställa återkrav och vidta liknande åtgärder med anledning av den information som erhålls från Utbetalningsmyndigheten. Regeringen menade att det var rimligt att anta att de beslutande myndigheterna och arbetslöshetskassorna skulle agera vid underrättelser om misstänkta felaktigheter, samt framhöll att resultatet av en fördjupad granskning hos Utbetalningsmyndigheten endast utgör ett underlag som den beslutande myndigheten eller arbetslöshetskassan kan välja att använda. Samtidigt ska framhållas att den beslutande myndigheten har möjlighet att stoppa en utbetalning av ett belopp fram till den dag som angivits för utbetalningen, det vill säga även efter det att beslutet om utbetalning har skickats till Utbetalningsmyndigheten. Detta under förutsättning att den beslutande myndigheten underrättar Utbetalningsmyndigheten i tid.²⁷

En annan förväntan är att Utbetalningsmyndigheten i det närmaste ska ta över kontrollarbetet från de utbetalande myndigheterna. Det är emellertid inte avsikten, vilket tydligt framgår av förarbetena. I propositionen anges att Utbetalningsmyndighetens möjligheter att behandla en stor mängd uppgifter skapar förutsättningar för att identifiera felaktiga utbetalningar som är svåra att upptäcka för enskilda myndigheter och arbetslöshetskassor var för sig och att Utbetal-

²⁷ Prop. 2022/23:34 s. 34, 36, 60 och 181.

ningsmyndigheten därigenom kan komplettera det kontrollarbete som genomförs inom ramen för myndigheternas och arbetslöshetskassornas ansvar. Vidare anges att dessa aktörers ansvar för såväl kontroller som handläggning ska vara oförändrat och att Utbetalningsmyndigheten ska komplettera, men inte ersätta, existerande kontrollarbete hos aktörerna.²⁸

6.10.2 Utbetalningsmyndighetens analysverksamhet

För att Utbetalningsmyndigheten ska kunna identifiera felaktiga utbetalningar krävs att myndigheten har både tillräcklig och adekvat information att analysera. Denna information måste komma från de aktörer som beslutar om utbetalningar och som är anslutna till myndighetens verksamhet, samt från andra aktörer som har information om vissa specifika förhållanden, exempelvis Bolagsverket när det gäller uppgifter om företag.

Av kapitel 5 framgår att de felaktiga utbetalningarnas karaktär kan skilja sig åt avsevärt, beroende på inom vilka välfärdsutbetalningar de förekommer och hur tillvägagångssätten ser ut. För att det ska vara möjligt för Utbetalningsmyndigheten att identifiera en felaktig utbetalning måste därför informationsinhämtning och dataanalys och urval anpassas till de olika välfärdsutbetalningarna, men även till olika tillvägagångssätt som orsakar felaktiga utbetalningar. Det innebär i sin tur att olika slags information behöver rapporteras till Utbetalningsmyndigheten för de olika välfärdsutbetalningarna och att dataanalys och urval måste anpassas i takt med att tillvägagångssätten som leder till felaktigheterna förändras.

En annan fråga är om det över huvud taget finns sådan information som behövs för att kunna identifiera en viss typ av felaktig utbetalning, var denna information i så fall finns och om den kan rapporteras till Utbetalningsmyndigheten på ett sätt som gör att den kan användas i verksamheten dataanalys och granskning.

Varje enskild typ av välfärdsutbetalning måste alltså noggrant analyseras i fråga om regelsystem och iakttagna tillvägagångssätt för att myndighetens dataanalyser och urval ska bli adekvata och träffsäkra, det vill säga för att felaktigheter ska kunna identifieras. Här krävs ett kontinuerligt arbete och Utbetalningsmyndighetens verksamhet

²⁸ Prop. 2022/23:34 s. 28.

för dataanalys och granskning behöver byggas upp successivt och efter hand utvecklas och anpassas utifrån bland annat förändrade tillvägagångssätt.

6.10.3 Fortsatt kontrollarbete efter kommunal anslutning

Som angetts ovan har kommuner och regioner ansvar för att kontrollera och följa upp den kommunala verksamheten och kan inte enbart förlita sig på Utbetalningsmyndighetens verksamhet för att motverka felaktiga utbetalningar. En kommunal anslutning kommer inte att få någon effekt alls på de felaktiga kommunala utbetalningarna, om inte kommunsektorn reagerar på de underrättelser som Utbetalningsmyndigheten skickar till sektorn. Att upprätthålla och förbättra kompetensen på området samt se till att det finns förutsättningar för att ta hand om informationen från Utbetalningsmyndigheten kommer därför vara av största vikt.

Vidare är det så att Utbetalningsmyndighetens underrättelser om misstänkta felaktiga utbetalningar kan komma att innehålla material från andra myndigheter eller kreditinstitut som kommunsektorn i dag inte har tillgång till. Utbetalningsmyndigheten kommer nämligen att ha tillgång till annan och mer omfattande information än vad en enskild kommun eller region har.

Hur underrättelserna från Utbetalningsmyndigheten ska användas bestämmer den enskilda kommunen respektive regionen själv. Förutom att granska enskilda fall där det finns misstankar om felaktiga utbetalningar, kan informationen användas för kommunens eller regionens egna urval av ärenden för kontroll av felaktiga utbetalningar. Informationen kan även vara av värde i det förebyggande arbetet som fortsatt måste bedrivas på området. I det förebyggande arbetet kan informationen utgöra underlag för lärande och öka förståelsen för hur felaktiga utbetalningar uppkommer.

Enligt vår mening står det klart att underrättelserna från Utbetalningsmyndigheten kan utgöra ett värdefullt bidrag till den enskilda kommunens respektive regionens eget arbete för att motverka felaktiga utbetalningar, men det förutsätter att kommunsektorn har både rätt förutsättningar och rätt kompetens att ta hand om informationen.

DEL 2

Kartläggning av felaktiga kommunala utbetalningar

7 Kartläggning av felaktiga kommunala utbetalningar

7.1 Utredningsuppdraget

Välfärdsbrottslighet och felaktiga utbetalningar förekommer inom många kommunala välfärdssystem och verksamhetsområden. Hur omfattande de är har dock inte kartlagts närmare. I våra direktiv anges att en kartläggning av omfattningen av felaktiga utbetalningar från kommuner och regioner skulle ge en bild av vilka behov som finns i fråga om anslutning till Utbetalningsmyndighetens verksamhet. Även kommuner och regioner skulle kunna ha användning av en sådan kartläggning i arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar och välfärdsbrott.

Vi har därför i uppgift att kartlägga omfattningen av felaktiga kommunala utbetalningar inom följande tre områden:

- felaktiga 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,
- felaktiga 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
- felaktigt utbetalda föreningsbidrag.

I detta kapitel redogör vi inledningsvis för vilka utbetalningar som ingår i kartläggningsuppdraget avseende felaktiga kommunala utbetalningar (avsnitt 7.2). I det därpå följande avsnittet (avsnitt 7.3) redogörs för hur den kommunala ekonomin ser ut för de utbetalningar som omfattas av uppdraget. Avsnittet visar hur stora belopp

de kommunala utbetalningar som omfattas av vårt uppdrag uppgår till. Därefter redovisar vi några utmaningar som finns med att kartlägga felaktiga kommunala utbetalningar (avsnitt 7.4). Sist i detta kapitel redogör vi för den metod som använts vid kartläggningen (avsnitt 7.5). I kapitel 8 beskriver vi risker för felaktiga utbetalningar inom kommunsektorn och där presenteras också belopp avseende felaktiga utbetalningar som framkommit i kartläggningen. I kapitel 9 presenteras våra iakttagelser och slutsatser från kartläggningen.

Det ska redan här framhållas att det inte varit möjligt att inom ramen för denna utredning genomföra en så fullständig kartläggning att resultatet kan sägas ge en korrekt bild av de felaktiga kommunala utbetalningarna i fråga om konkreta belopp. En sådan kartläggning är förenad med många utmaningar, inte minst eftersom det inte finns någon erfarenhet från tidigare kartläggningar att bygga på. Det skulle också krävas betydligt mer resurser än vad som funnits tillgängliga för utredningen.

7.2 Närmare om uppdragets omfattning

Det första området vi ska kartlägga vållar inga direkta avgränsningssvårigheter. Inom området faller utbetalningar som går direkt till den som är berättigad, exempelvis ekonomiskt bistånd. Även utbetalningar för personlig assistans kan betalas direkt till den enskilde, men det finns också möjlighet att betala ut ersättningen direkt till den utförare som den assistansberättigade har valt. Utföraren tar då emot utbetalningen för den berättigade personens räkning.¹

Inte heller det tredje området som avser föreningsbidrag vållar några tveksamheter i fråga om vilka utbetalningar som ska kartläggas.

Vad som däremot omfattas av det andra området bör beröras närmare. Vad som avses med utbetalningar som görs till enskilda huvudmän enligt skollagen, framgår direkt av skollagen. Vilka typer av verksamheter som kan lämnas över till privata utförare med stöd av kommunallagen behöver dock klargöras något.

Fullmäktige i kommuner och regioner får enligt 10 kap. 1 § kommunallagen besluta att lämna över skötseln av en kommunal angelägenhet till en juridisk person eller en enskild individ, så länge det

¹ I den ekonomiska statistik som vi utgått från vid kartläggningen omfattas dock sådana utbetalningar av verksamhetsområdet köp av verksamhet, se vidare nedan.

inte i någon författning anges att angelägenheten ska bedrivas av en kommunal nämnd. Med privat utförare avses enligt 10 kap. 7 § i samma lag en juridisk person eller en enskild individ som har hand om skötseln av en kommunal angelägenhet enligt 1 § i kapitlet.

I kommunallagen finns ingen begränsning när det gäller till vilka juridiska personer som en angelägenhet får lämnas över. Det kan röra sig om alla former av juridiska personer, exempelvis aktiebolag, handelsbolag, ekonomiska föreningar, ideella föreningar och stiftelser. I 10 kap. 7 § kommunallagen anges dock uttryckligen att hel- eller delägda kommunala bolag, kommunala stiftelser eller kommunala föreningar² inte ska anses som privata utförare i paragrafens mening.

Ett överlämnande av skötseln sker genom avtal mellan kommunen respektive regionen och utföraren. Det är därför som exempelvis huvudmän för fristående skolor inte är att anse som privata utförare i kommunallagens mening. De får sitt godkännande av Skolinspektionen och sluter inget avtal med kommunen enligt 10 kap. 1 § kommunallagen.³

Begreppet kommunal angelägenhet är brett och avser all verksamhet som faller inom ramen för den kommunala kompetensen.⁴ I 2 kap. kommunallagen finns bestämmelser om kommunala angelägenheter. Enligt 1 § i kapitlet får kommuner och regioner själva ha hand om angelägenheter av allmänt intresse som har anknytning till kommunens eller regionens område eller deras medlemmar. I 2 § i kapitlet inskränks detta genom att de inte får ha hand om sådana angelägenheter som enbart staten, en annan kommun, en annan region eller någon annan ska ha hand om. Det utrymme som definieras genom dessa paragrafer benämns den *allmänna kompetensen* (i kommunallagen anges dessa under rubriken *Allmänna befogenheter och lokaliseringsprincipen*). Inom ramen för denna kan kommun och region ta olika initiativ, göra vissa investeringar och driva viss verksamhet. Det kan exempelvis röra sig om insatser inom kultur- och fritidssektorn och att i egen regi bygga och förvalta bostäder genom allmännyttiga bostadsföretag.⁵

² Vad som avses med kommunala stiftelser och kommunala föreningar definieras i 10 kap. 6 § kommunallagen (2017:725).

³ Prop. 2016/17:171, *En ny kommunallag*, s. 171 och 421.

⁴ Prop. 2013/14:118, *Privata utförare av kommunal verksamhet*, s. 25.

⁵ Ryberg-Welander, Lotti, Skoglund, Peter, Staaf, Annika, Zanderin Lars, *Kommunalrätt – en introduktion för professionsutbildningar* (2020, version 2, JUNO), Liber, s. 14 f.

Vid sidan av den allmänna kompetensen finns bestämmelser om kommunernas och regionernas angelägenheter även i lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter och i annan lag eller annan författning (2 kap. 9 § kommunallagen). Bestämmelserna utgör den *specialreglerade kompetensen* (i kommunallagen rubriceras paragrafen *Särskilda befogenheter*). Den specialreglerade kompetensen innefattar de tvingande krav som finns på kommuner och regioner att tillhandahålla verksamhet av viss innebörd. På många olika verksamhetsområden finns det befogenheter och skyldigheter för kommuner och regioner att bedriva viss verksamhet, exempelvis kan följande lagstiftningar nämnas:

- hälso- och sjukvårdslagen (2017:30),
- lagen om skydd mot olyckor (2003:778),
- lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (1993:387),
- miljöbalken (1998:808),
- plan- och bygglagen (2010:900),
- skollagen (2010:800), och
- socialtjänstlagen (2001:453) med därtill kopplade lagar om tvångsvård, till exempel lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga (1990:52) och lagen om vård av missbrukare i vissa fall (1988:870).⁶

Utan att precisera uttrycket kommunal angelägenhet mer i detalj, konstaterar vi att så vitt skilda verksamheter som fastighetsförvaltning, infrastruktur, hemtjänst, föreningsverksamhet, primärvård och tandvårdsverksamhet faller inom den kommunala kompetensen, och följaktligen utgör kommunala angelägenheter. Det är därmed också områden som kan överlämnas till privata utförare, såvida inte något uttryckligt hinder finns för det.

Det innebär att uppdraget att kartlägga de felaktiga kommunala utbetalningarna är mycket omfattande. Informationsinsamlingen kompliceras även av kommuners och regioners olika organisation av de granskade områdena. Eftersom det i direktiven inte enbart hänvisas till kommunala välfärdssystem utan även till kommunala

⁶ Ibid.

verksamhetsområden i stort, omfattas all den verksamhet som kan överlämnas till privata utförare enligt bestämmelserna ovan. Hur vi har tagit oss an kartläggningen framgår i det följande, men det kan redan här anmärkas att urvalet av de utbetalningar som kartlagts har gjorts mot bakgrund av den breda innebörd av välfärdsbegreppen som angetts i avsnitt 4.3.1.

7.3 Den kommunala ekonomin i förhållande till de kartlagda utbetalningarna

De totala kostnaderna för kommunsektorns verksamheter uppgick år 2022 till cirka 1 070 miljarder kronor. Detta belopp avser kommunernas och regionernas kostnader för eget åtagande. Med eget åtagande avses en kommuns eller regions kostnader för den egna verksamheten och mäts genom bruttokostnader minus interna intäkter och intäkter från försäljningar till exempelvis andra kommuner eller regioner. De verksamheter som omfattas av vårt uppdrag kostar cirka 193 miljarder kronor årligen och ingår i kommunsektorns totala kostnader om 1 070 miljarder kronor.

Som en bakgrund till vår kartläggning redogör vi i det följande för hur dessa kostnader fördelar sig mellan de verksamhetsområden som redovisas i SCB:s räkenskapsammandrag. Syftet med redovisningen är att dels översiktligt beskriva omfattningen av kommunsektorns ekonomi, dels redogöra för utbetalningarnas storlek i de tre områden som vi har i uppgift att kartlägga. Redogörelsen syftar också till att belysa hur utbetalningarna fördelar sig mellan de tre områdena. Huvuddelen av utbetalningarna avser sektorns köp av verksamhet, vilket blir tydligt när dessa sätts i relation till utbetalningarna för ekonomiskt bistånd och föreningsbidrag, vilka särredovisas i det följande.

7.3.1 Kommunernas kostnader för eget åtagande

Kommunernas kostnader för eget åtagande uppgick år 2022 till totalt knappt 746 miljarder kronor (se tabell 7.1).⁷ Huvuddelen av kostnaderna avser uppdraget att tillhandahålla vård, skola och omsorg. Kostnaderna för pedagogisk verksamhet uppgick till drygt 332 miljarder kronor (44,6 procent av de totala kostnaderna), medan kostnaderna för vård och omsorg uppgick till 294 miljarder kronor (39,4 procent av de totala kostnaderna). Sett till kostnadsslag över alla verksamhetsområden är löner och övriga personalkostnader kommunernas enskilt största kostnadspost. Denna uppgick till 389 miljarder kronor, det vill säga 52,2 procent av de totala kostnaderna.

Tabell 7.1 Kommunernas kostnader för eget åtagande per verksamhetsområde 2022

Verksamhetsområde	Miljoner kronor
Politisk verksamhet	8 112
Infrastruktur, skydd	60 521
Kultur och fritid	36 403
Pedagogisk verksamhet	332 449
Vård och omsorg	293 953
Särskilt riktade insatser	14 073
Totala kostnader	745 511

Källa: Räkenskapsammandraget SCB. Sammanställningen omfattar inte kommunernas affärsverksamhet som år 2022 omslöt 28 914 miljoner kronor.

7.3.2 Regionernas kostnader för eget åtagande

Regionernas kostnader för eget åtagande (exklusive kostnader för läkemedel inom läkemedelsförmånen) uppgick år 2022 till totalt 324 miljarder kronor (tabell 7.2).⁸ Kostnaderna för specialiserad somatisk vård motsvarade mer än hälften av de totala kostnaderna (drygt 169 miljarder kronor), medan kostnaderna för primärvård stod för ungefär en sjättedel (knappt 57 miljarder kronor). I likhet

⁷ Statistiken i SCB:s räkenskapsammandrag över kommunernas kostnader fördelade efter verksamhetsområde redovisas som driftskostnader, det vill säga bruttokostnader exklusive interna intäkter och försäljning till andra kommuner och regioner. Uppgifterna som redovisas korresponderar med SKR:s redovisning av kommunernas kostnader för eget åtagande. Kostnaderna för kommunernas affärsverksamhet är exkluderade.

⁸ Statistiken avser här regionernas nettokostnader, det vill säga bruttokostnader minus brutto-intäkter. Uppgifterna som redovisas korresponderar med SKR:s redovisning av regionernas kostnader för eget åtagande.

med vad som gäller för kommunerna utgör personalkostnader regionernas enskilt största kostnadsslag. Regionernas kostnader för löner och övriga personalkostnader uppgick till drygt 184 miljarder kronor eller nästan 57 procent av nettokostnaderna.

Tabell 7.2 Regionernas kostnader för eget åtagande per verksamhetsområde 2022

Verksamhetsområde	Miljoner kronor
Hälso- och sjukvård	286 717
Primärvård	56 643
Specialiserad somatisk vård	169 304
Specialiserad psykiatrisk vård	26 566
Tandvård	7 474
Övrig hälso- och sjukvård	25 472
Politisk verks. avseende hälso- och sjukvård	1 255
Regional utveckling	37 699
Utbildning	1 224
Kultur	4 005
Trafik och infrastruktur	30 115
Allmän regional utveckling	2 057
Politisk verks. avseende regional utveckling	295
Jämförelsestörande poster	-452
Totala kostnader	323 964

Källa: Räkenskapsammandraget SCB.

7.3.3 Kommunernas utbetalningar till enskilda, privata utförare och föreningar

De utbetalningar från kommuner som vi kartlagt faller inom verksamhetsområdena ekonomiskt bistånd (utbetalningar till enskilda), köp av verksamhet, däribland pedagogisk verksamhet, (utbetalningar till privata utförare) och bidrag till föreningar. Dessa utbetalningar uppgick år 2022 till sammanlagt 131 miljarder kronor.

I *ekonomiskt bistånd* betalade kommunerna ut sammanlagt 10,7 miljarder kronor, vilket motsvarade 1,4 procent av kommunernas totala driftskostnader.⁹

⁹ Kommunernas utbetalningar till enskilda uppgick år 2022 till totalt 12 miljarder kronor (SCB:s räkenskapsammandrag). Vid sidan av ekonomiskt bistånd betalar kommuner ut till exempel anhörigstöd. Eftersom ekonomiskt bistånd avser huvuddelen av utbetalningar, och

Kostnaden för *köp av verksamhet* (inköp från privata utförare) uppgick till sammanlagt 114,2 miljarder kronor, vilket motsvarade 15,3 procent av de totala driftskostnaderna. Hälften av kommunernas köp avsåg pedagogisk verksamhet (knappt 58 miljarder kronor), medan köp av vård och omsorg stod för ungefär 45 procent (51 miljarder kronor).¹⁰

Kommunernas utbetalningar av *bidrag till föreningar* och stiftelser uppgick till 5,5 miljarder kronor eller motsvarande 0,7 procent av de totala driftskostnaderna.¹¹

7.3.4 Regionernas utbetalningar till privata utförare och föreningar

För regionernas del omfattar vår kartläggning utbetalningar gällande köp av verksamhet från privata utförare och utbetalningar av bidrag till föreningar. Kostnaderna för dessa uppgick år 2022 till totalt drygt 62 miljarder kronor, varav köp av verksamhet stod för den absoluta merparten.

Regionernas *köp av verksamhet från privata utförare* uppgick till sammanlagt 59,6 miljarder kronor. Detta motsvarade 18,4 procent av den sammanlagda kostnaden för eget åtagande (exklusive kostnader för läkemedel inom läkemedelsförmånen). Köpen avser främst de tre verksamhetsområdena primärvård från privata utförare (ungefär 23 miljarder kronor), trafik och infrastruktur (16 miljarder kronor), och specialiserad somatisk vård (15 miljarder kronor).

Regionernas utbetalningar av *bidrag till föreningar* och stiftelser uppgick till 2,8 miljarder kronor, eller 0,9 procent av nettokostnaderna.

då övriga stöd är svåra att kartlägga på grund av varierande benämningar och rutiner i kommunerna, omfattar studien i denna del endast felaktiga utbetalningar av ekonomiskt bistånd.

¹⁰ För den fortsatta framställningens skull ska här nämnas att kommunernas köp av insatser enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) och Socialförsäkringsbalken år 2022 uppgick till drygt 13,6 miljarder kronor. Detta verksamhetsområde omfattar bland annat insatser för personlig assistans som kan betalas ut till både företag och privatpersoner. Kommunernas inköp av hemtjänst från privata utförare uppgick för samma år till knappt 7 miljarder kronor. Vidare köpte kommunerna grundskoleutbildning för 21,3 miljarder kronor och gymnasieutbildning för 13,3 miljarder kronor.

¹¹ Den officiella statistiken över kommuners och regioners utbetalningar till föreningar omfattar i SCB:s räkenskapsammandrag också stiftelser. Vi använder genomgående dessa siffror när vi beskriver kommuners och regioners föreningsbidrag.

7.4 Det finns många utmaningar med att kartlägga felaktiga kommunala utbetalningar

7.4.1 Kommunsektorns felaktiga utbetalningar har inte kartlagts tidigare på nationell nivå

Felaktiga utbetalningar från de statliga välfärdssystemen har kartlagts under ett antal år. Några motsvarande kartläggningar har inte gjorts på nationell nivå av det kommunala området, även om felaktigheter inom vissa välfärdssystem, främst ekonomiskt bistånd och ersättning för personlig assistans, har uppmärksammats.¹² Det är värt att notera att dessa två kommunala ersättningsystem är de som har störst likhet med de statliga systemen. Ekonomiskt bistånd betalas, i likhet med en stor del av de statliga utbetalningarna, ut till enskilda fysiska personer, och ersättning för personlig assistans betalas ut av såväl kommuner som Försäkringskassan.¹³

Utredningens arbete med att kartlägga de felaktiga kommunala utbetalningarna har inneburit utmaningar, bland annat beroende på att andelen utbetalningar, både till antal och belopp, som går till privata aktörer (ofta juridiska personer) som utför välfärdstjänster är stor. Kommunernas och regionernas förutsättningar för kontroll och uppföljning av sådana utbetalningar skiljer sig avsevärt från utbetalningar till enskilda fysiska personer eftersom de styrs av avtalsvillkor och andra, ofta mer komplicerade, regelverk (exempelvis LOU och LOV), vilket framgår av avsnitt 5.4.3. Med i bilden finns också att det handlar om utbetalningar till aktörer som i många fall bedriver rena affärsverksamheter. Utbetalningar till juridiska personer görs i och för sig även från de statliga ersättningsystemen, men för kommunsektorns del är detta område mycket bredare och mer omfattande, eftersom en allt större del av den kommunala verksamheten har lagts ut på privata aktörer.

¹² Se till exempel Delegationen mot felaktiga utbetalningar, *Orsaker till felaktiga utbetalningar av ekonomiskt bistånd från kommunerna*, rapport 2, februari 2007.

¹³ När det gäller personlig assistans har kommun och stat ett delat ansvar för finansieringen, samtidigt som vissa hälso- och sjukvårdande insatser inom assistansen kan finansieras av regionerna. Om brukarens behov understiger 20 timmar per vecka har kommunen ensamt ansvar för assistansen. Om behovet överstiger 20 timmar ska kommunen ersätta Försäkringskassan för 20 timmar assistans per vecka och brukare, och resterande kostnad bäras av staten genom Försäkringskassan. Huvudmannaskapsutredningen har i sitt betänkande *Ett statligt huvudmannaskap för personlig assistans – Ökad likvärdighet, långsiktighet och kvalitet*, SOU 2023:9, föreslagit hur personlig assistans ska organiseras i ett statligt huvudmannaskap. Förslaget kan leda till förändringar i fråga om kommunernas ansvar för personlig assistans, men än så länge har inte några åtgärder vidtagits med anledning av utredningens förslag.

Ytterligare förhållanden som komplicerar vår kartläggning är att verksamhet, organisation, resurser och förmåga att motverka felaktiga utbetalningar kan variera stort mellan olika kommuner och regioner. Det påverkar kvaliteten på den information om felaktiga utbetalningar som vi har kunnat få fram.

7.4.2 Vissa förhållanden kan försvåra identifiering av felaktiga utbetalningar

Regelverk för privata utförare

Utbetalningar till privata utförare enligt kommunallagen har som framgår av avsnitt 5.4.3 sin grund i avtal mellan kommunsektorn och utföraren. Affärsrelationen har ofta föregåtts av en offentlig upphandling (LOU) eller etablerats med stöd av reglerna om valfrihetssystem (LOV). Gemensamt är att relationen styrs av avtal som slutits mellan å ena sidan en kommun eller region och å andra sidan en privat utförare.

Det är en stor utmaning för den upphandlande myndigheten, det vill säga den enskilda kommunen eller regionen, att säkerställa att det inte sker några felaktiga utbetalningar till privata utförare. Till att börja med måste avtalen utformas så att kommun respektive region ges förutsättningar att säkerställa att motparten till både omfattning och kvalitet levererar den tjänst som har beställts.

En särskild svårighet ligger i att tydligt definiera vad som ska ingå i en viss tjänst som upphandlas. Det är inte alltid givet hur kvaliteten på en tjänst ska specificeras och det kan därför vara svårt att exakt formulera vad som ska ingå i tjänsten.

När väl tjänsten utförs krävs en kontinuerlig uppföljning av avtalen för att det ska vara möjligt att kontrollera att den privata utföraren uppfyller sina åtaganden. Redan det kan vara utmanande och är tjänsten som ska levereras dessutom inte tydligt beskriven kan det vara svårt att hävda att en privat utförare inte har gjort vad som ankommer på denne. En sådan uppföljning kan i praktiken vara det enda sättet att identifiera eventuella felaktiga utbetalningar.

Här kan erinras om Brås slutsats att det har funnits en låg beredskap för att oseriösa aktörer skulle utnyttja systemen. Det kan vara svårt att stänga ute aktörer om det inte finns konkreta bevis på omfattande brister hos deras företrädare med direkt koppling till

verksamhetsområdet. Det är inte heller alltid tydligt på vilka grunder en kommun eller en region kan neka att ingå avtal med en aktör och ett felaktigt beslut kan utgöra grund för skadestånd. Detta kan innebära att avtal sluts med aktörer som kommunsektorn på förhand misstänker är oseriösa men inte anser sig kunna utestänga.

Regelverk på skolområdet

Statens skolinspektion handlägger ärenden om godkännande av enskild som huvudman för förskoleklass, grundskola, anpassad grundskola, gymnasieskola, anpassad gymnasieskola och fritidshem (2 kap. 7 § skollagen). Inför Skolinspektionens beslut ska kommunen yttra sig över huruvida utbildningen innebär påtagliga negativa följder för eleverna eller för den del av skolväsendet som anordnas i kommunen. Skolinspektionen beslutar om en fristående skolas ägar- och ledningskrets är lämplig att bedriva skolverksamhet och om den har tillräcklig insikt och kunskap om de regelverk som gäller för verksamheten. Skolinspektionen prövar också om det finns ekonomiska förutsättningar för huvudmannen att bedriva verksamheten i enlighet med regelverket. Syftet med lagstiftningen är bland annat att förhindra oseriösa aktörer att verka inom välfärdssektorn.¹⁴ Myndigheten har också tillsyn över att en huvudman som godkänts fortlöpande uppfyller kraven i skollagen (26 kap. 3 § skollagen) och Skolinspektionen får återkalla ett godkännande för en huvudman om denne inte längre uppfyller förutsättningarna för godkännande (26 kap. 14 § skollagen).

Av skollagen framgår att en kommun, en region, staten eller en enskild person (inklusive en juridisk person) kan vara huvudman för en skolverksamhet.¹⁵ Kartläggningen omfattar felaktiga utbetalningar till enskilda huvudmän varför den följande framställningen inriktas på sådana. Det ska också nämnas att även om en stor del av de utbetalningar som görs till skolor kommer från kommuner, så kan skolor också erhålla statsbidrag som administreras av Skolverket. Dessa utelämnas dock här.

När det gäller grund- och gymnasieskola samt anpassad grund- respektive gymnasieskola är kommunen skyldig att betala ut bidrag (ofta kallat skolpeng) till enskild som efter beslut från Skolinspek-

¹⁴ Prop. 2017/18:158, *Ökade tillståndskrav och särskilda regler för upphandling inom välfärden*, s. 44 f.

¹⁵ Se 2 och 10 kap. skollagen (2010:800).

tionen godkänts som huvudman för en fristående skola. Det finns inte något avtalsförhållande mellan en kommun och en enskild huvudman, utan rättsförhållandet grundar sig i skollagens bestämmelser som reglerar under vilka förhållanden en kommun ska betala ut bidrag. Kommunen har inte någon författningsreglerad möjlighet att kontrollera hur utbetalade bidrag används eller någon möjlighet att självständigt hålla inne en utbetalning av bidrag till en huvudman som har tillstånd att bedriva skolverksamhet. En kommun har därför mycket begränsade möjligheter att agera på misstankar om felaktigheter innan Skolinspektionen fattat ett beslut om återkallelse av tillstånd som vunnit laga kraft. En kommun kan visserligen agera inom ramen för sitt verksamhetsansvar för att undvika felaktiga utbetalningar av bidrag till huvudmän som fortfarande har tillstånd att bedriva skolverksamhet men måste beakta risken för eventuella rättsprocesser och skadeståndsansvar varför många kommuner väljer att inte vidta några åtgärder alls under ett pågående tillsynsärende. Skulle Skolinspektionen återkalla tillståndet ska kommunens utbetalningar upphöra när beslutet vunnit laga kraft.

Ytterligare ett förhållande som komplicerar bedömningen av felaktiga utbetalningar till skolverksamhet är att det inte är tydligt angivet vad pengarna mer precist ska användas till, såsom exempelvis är fallet vid hemtjänst. En felaktig utbetalning föreligger naturligtvis om kommunen betalar för en elev som inte är inskriven på skolan, men att ifrågasätta kvaliteten på skolverksamheten kan vara betydligt svårare.

När det gäller andra delar av skolområdet, nämligen förskola och kommunal vuxenutbildning (komvux), är förhållandet dock annorlunda. Tillstånd att bedriva fristående förskola handläggs och beslutas av den kommun där utbildningen ska bedrivas och ersättning sker från kommunen till de huvudmän som har ett sådant godkännande. Kommunen har ansvar för tillsyn av den fristående förskolan och kan återkalla ett godkännande om ett föreläggande enligt 26 kap. 10 § skollagen inte följts eller om missförhållandet är allvarligt. För utbildning inom komvux kan kommunen välja att sluta avtal med en enskild anordnare om att bedriva utbildning på entreprenad. Kommunen behåller alltjämt huvudmannaskapet för utbildning som genomförs på entreprenad och Skolinspektionen har tillsynsansvar över hur kommunen som huvudman fullgör sitt ansvar.

Tandvårdsstöd

Tandvårdsområdet är ett område där kommunal och statlig nivå delar på ansvaret och där privata utförare kan stå för vården. Det kan därför redan av den anledningen vara svårt att genomföra tillräckliga kontroller. Den regionfinansierade tandvården delas in i dels tandvård till barn och unga vuxna, dels det regionala särskilda tandvårdsstödet för vuxna med särskilda behov. Regionerna ansvarar också för specialisttandvård, vilken till största del finansieras genom det statliga tandvårdsstödet men även genom regionernas försorg.¹⁶

Tandvården till barn och unga vuxna är, med några undantag, avgiftsfri, och inom det särskilda tandvårdsstödet sker finansieringen till största del av regionerna med en låg avgift för patienten.

Tandvårdslagen (1985:125) ger, med vissa undantag, regionerna möjlighet att sluta avtal med privata vårdgivare för att utföra sådan i lagen angiven tandvård som regionerna ansvarar för. Denna möjlighet inbegriper exempelvis tandvård till barn och unga vuxna samt viss specialisttandvård. Inom dessa områden står det dock regionerna fritt att bestämma att tandvården endast ska erbjudas i egen regi, det vill säga genom Folktandvården.

Vad däremot gäller det regionala tandvårdsstödet kan regionerna sluta avtal med privata utförare endast inom så kallad uppsökande verksamhet.¹⁷ Vad gäller övrig tandvård inom det regionala tandvårdsstödet är det i stället patientens valmöjlighet som står i fokus. Den innebär att patienten fritt får välja om sådan övrig tandvård ska utföras av antingen regionen genom Folktandvården eller av valfri privat vårdgivare utan att denna har avtal med regionen. Det enda kriteriet för att en privat vårdgivare ska få utföra sådan tandvård, och debitera regionen för denna, är att vårdgivaren är ansluten till det statliga tandvårdsstödet.¹⁸

Föreningsbidrag

Civilsamhällets organisationer kan ansöka om föreningsbidrag från kommuner, regioner och ett flertal statliga myndigheter. Föreningsbidrag betalas ut till föreningar med ideella syften. Det finns en stor

¹⁶ Den följande framställningen bygger på kap. 4.4 i SOU 2023:82, *Ökad kontroll över tandvårdssektorn*.

¹⁷ 8 a § första stycket tandvårdslagen (1985:125).

¹⁸ 15 a § jämte 8 a § tandvårdslagen.

variation av föreningar, både till storlek och aktiviteter, och vissa föreningar bedriver flera olika sorters verksamheter. Bidrag får sökas för den eller de verksamheter som bedrivs. En stor del av föreningsbidragen går till idrottsföreningar, men även studieorganisationer och kulturföreningar erhåller bidrag.

För att en förening ska få bidrag uppställs ofta ett antal grundvillkor, såsom att den ska vara demokratiskt uppbyggd, öppen för alla, representera demokratins idéer och sakna vinstsyfte. Andra villkor som kan förekomma är att föreningen ska ha ett visst antal medlemmar, att den ska ha varit verksam en viss tid eller att den ska bedriva verksamhet för en speciell målgrupp.

Kommuners och regioners utbetalning av föreningsbidrag bygger i hög grad på tillit och det kan ofta vara svårt att kontrollera att föreningarna bedriver den verksamhet de uppger och använder bidragen i enlighet med sin ansökan. Att kontrollera deltagarantal, aktiviteter samt hur och för vilka ändamål lokaler används är i sig en utmaning.¹⁹

De särskilda regelverken innebär stora utmaningar för kommunsektorn

Att kommuner och regioner hanterar offentliga medel på ett ansvarsfullt sätt är viktigt för att förtroendet för det demokratiska systemet ska upprätthållas. Enligt 6 kap. 6 § kommunallagen ska nämnderna var och en inom sitt område se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de bestämmelser i lag eller annan författning som gäller för verksamheten. Nämnderna ansvarar också för att se till att den interna kontrollen är tillräcklig och att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt. Syftet med intern kontroll är att säkra en effektiv förvaltning och att undvika att det begås allvarliga fel.²⁰ I den föreslagna regleringen i lagrådsremissen *Stärkt skydd för vissa förtroendevalda och en tydligare intern kontroll i kommuner och regioner* förtydligas att nämnderna ska se till att den interna kontrollen är tillräcklig för att förebygga fel och oegentligheter i verksamheten.²¹ I uttrycken fel och oegentligheter inbegrips avsiktliga

¹⁹ Jfr Brå, *Välfärdsbrott mot kommuner och regioner*, rapport 2022:1.

²⁰ Prop. 2016/17:171 s. 362 och prop. 1998/99:66, *En stärkt kommunal revision*, s. 59.

²¹ Lagrådsremiss, *Stärkt skydd för vissa förtroendevalda och en tydligare intern kontroll i kommuner och regioner*, s. 27 och 35.

och oavsiktliga fel, avvikelser, brister, korruption, otillåten och otillbörlig påverkan, bedrägerier och välfärdsbrottslighet. I 10 kap. 8 § kommunallagen anges vidare att kommunen eller regionen ska kontrollera och följa upp verksamheten när skötseln av en kommunal angelägenhet genom avtal har lämnats över till en privat utförare.

Kommuner och regioner måste vid sin kontroll och uppföljning av felaktiga utbetalningar förhålla sig till flera olika regelverk som skiljer sig åt och spänner över hela den stora flora av verksamheter som kommuner och regioner ansvarar för. För att kunna motverka felaktiga utbetalningar på ett effektivt sätt måste det således finnas kunskap, kompetens och förståelse kring felaktiga utbetalningar inom vitt skilda områden.²² Det behöver också finnas förutsättningar och förmåga att i ett tidigt stadie minska risken för att felaktiga utbetalningar uppkommer, helst redan innan avtal upprättas med privata utförare och utbetalning sker. Det är också viktigt att det finns tillräcklig kompetens för uppföljning och kontroll av avtalsuppfyllelse, till exempel att någon överdebitering inte skett och att de utbetalade medlen används såsom förutsatts. En privat utförare kan vara en renodlad affärsverksamhet med stor eller specialiserad juridisk kompetens. I den intervjuundersökning som vi genomfört har beskrivits situationer där privata utförare haft med sig specialiserade juridiska ombud till möten där utförarens avtalsuppfyllelse har ifrågasatts. Detta innebär stora utmaningar för kommunsektorn.

Information, kompetens och förståelse för felaktiga utbetalningar är vidare avgörande för att kunna utforma adekvata avtal och kontroller. I vissa fall kan det exempelvis krävas platsbesök eller information om F-skatt och betalda arbetsgivaravgifter för att kontrollen ska vara ändamålsenlig. Behovet av sådana avgörs av förutsättningarna i det enskilda fallet, men kan sannolikt behövas gällande förningsbidrag och skolpeng. Andra tillvägagångssätt kan behövas i andra situationer. Ett särskilt problemområde som identifierats i kapitel 5 är när ansvaret för en viss verksamhet är delat mellan offentliga aktörer. Delvis samma problematik finns när en aktör försöker få flera utbetalningar för samma verksamhet från olika kommuner eller när en aktör som stoppats av en kommun går vidare till nästa, för att där försöka erhålla utbetalningar. Kontrollerna i dessa fall

²² Infiltration och otillåten påverkan kan också ha betydelse för felaktiga utbetalningar men har utelämnats i detta betänkande.

måste sträcka över flera offentliga utbetalare och eventuellt utövas gemensamt för att vara adekvata.

7.4.3 Kommunsektorns arbetssätt och vissa regelverk har medfört utmaningar i kartläggningsarbetet

En anledning till att det har varit svårt att få fram tillräckligt tillförlitliga uppgifter under kartläggningen kan vara brister i kommunsektorns arbetssätt för att motverka felaktiga utbetalningar. Som berörts i tidigare avsnitt krävs både förutsättningar och förmåga att ta sig an frågan på ett adekvat sätt. Utöver det krävs att varje enskild kommun och region avsätter tillräckliga resurser för arbetet. Dessutom behöver det finnas strukturer för att upptäcka felaktigheter för att dessa ska kunna kommuniceras och hanteras. Under kartläggningen har det emellertid framförts att det inte alltid finns tillräckligt effektiva arbetssätt samt tillräcklig kunskap och resurser.

Det sagda kan illustreras genom följande exempel från kartläggningen. En region berättade att de belopp gällande felaktiga utbetalningar som rapporterades till oss var sådana som identifierats efter fördjupade uppföljningar av avtal med enskilda vårdgivare. En fördjupad uppföljning innebär i detta fall att regionen granskar ett på förhand gjort urval av vårdhändelser som debiterats av vårdgivaren. Urvalet kan vara slumpartat eller riktat under en avgränsad tidsperiod. Debiteringsunderlaget, alltså det material som granskas vid uppföljningen, består av journalanteckningar gällande vårdhändelserna. Eftersom urvalet är avgränsat till såväl antal vårdhändelser som tidsperiod utgör det granskade materialet normalt bara en bråkdel av all den vård som utförts och debiterats i enlighet med avtalet. Detta innebär att de felaktiga utbetalningar som identifieras vid uppföljningen inte ger en rättvisande bild av hur stora felaktiga utbetalningar som totalt förekommer till följd av det granskade avtalet. Regionen genomför dessutom fördjupade uppföljningar av avtal utifrån en riskbaserad prioritering, vilket innebär att det inte är möjligt att göra en uppskattning om andelen felaktiga utbetalningar i avtal som inte granskats. Vidare saknas en systematisk uppföljning eller samordning av andra felaktiga utbetalningar än sådana som identifieras vid fördjupade uppföljningar. Detta innebär sammantaget att det saknas förutsättningar att ta fram uppgifter om hur stora totala felaktiga utbetalningar som förekommer såväl gällande ett enskilt avtal som varit

föremål för viss granskning, som för hela verksamheten där delar inte granskats över huvud taget. Detta är inte unikt för vårdområdet, utan liknande problematik har noterats vid till exempel uppföljning av hemtjänst.

När det som här gäller att genomföra en kartläggning är det viktigt att uppmärksamma att det alltså inte bara är svårigheterna med att identifiera vad som utgör en felaktig utbetalning i sig, som innebär utmaningar. Det kan också vara så att vissa kommuners och regioners arbetssätt medför att hela eller delar av en viss verksamhet faller utanför granskningen och att de därför inte kan rapportera några felaktiga utbetalningar.

Kommuner och regioner måste också ta hänsyn till mer generella regelverk, vars innebörd kan försvåra arbetet. Ett exempel är sekretesslagstiftningen. Inom hälso- och sjukvård råder hög sekretess och förutsättningarna för att genomföra journalgranskningar under kontrollarbetet skiljer sig åt beroende på område. När det gäller uppföljning av tandvård och av läkare som arbetar enligt den så kallade nationella taxan finns möjlighet att ta del av fullständiga journaler vid granskning av verksamheten.²³ När det däremot gäller granskning av avtal med privata vårdgivare inom hälso- och sjukvård är rådande uppfattning att det inte finns något klart stöd för att begära in identifierbara journaler.²⁴ För privata vårdgivare gäller en tystnadsplikt enligt lagen (6 kap. 12–16 §§ patientsäkerhetslagen [2010:659]) och utgångspunkten är därför att ett utlämnande av journaler kräver samtycke från patienten såvida det inte finns någon grund för att bryta tystnadsplikten. I stället regleras normalt rätten att begära in journaler i avtalet med vårdgivaren, men det handlar då om anonymiserade journaler. Innan journalerna lämnas ut för granskning maskerar alltså vårdgivaren dem så att inga patientuppgifter förekommer. Att arbeta med aidentifierade journaler är något som försvårar kontrollarbetet.

Principen om kommunalt självstyre (se avsnitt 10.2) har också haft betydelse för våra möjligheter att få fram information till kartläggningen. Det kommunala självstyret innebär att varje kommun och region i stor utsträckning själv avgör hur organisation och verksamhet ska bedrivas, vilket i sin tur innebär att det kan skilja sig be-

²³ En sådan möjlighet att ta del av patientjournaler framgår direkt av lag, se 3 kap. 2 § lagen (2008:145) om statligt tandvårdsstöd och 26 § lag (1993:1651) om läkarvårdsersättning.

²⁴ På detta område gäller patientsäkerhetslagen (2010:659).

tydligt åt mellan olika kommuner och regioner. Verksamheter kan, inom lagens ramar, bedrivas i egen regi, de kan bedrivas i kommunala bolag eller överlämnas till privata utförare. Regleringen om uppföljning och kontroll ger utrymme för lokal anpassning och kommuner och regioner bestämmer själva i vilken utsträckning de tar stöd av Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) i arbetet mot felaktiga utbetalningar. Det innebär att de kommunala aktörerna organiserar sitt kontrollarbete på olika sätt, att de sannolikt har kommit olika långt i sitt arbete mot felaktiga utbetalningar, att förmågan att arbeta med frågorna skiftar och att resurserna som är avsatta för ändamålet varierar. Sådan variation kan även förekomma mellan de olika förvaltningarna inom en och samma kommun eller region.

7.4.4 Ett brett perspektiv i kartlägningsarbetet

De särskilda utmaningar som lyfts fram i föregående avsnitt innebär att det inte varit möjligt för oss att få fram ett rättvisande och robust underlag för att kunna kartlägga felaktiga kommunala utbetalningar i fråga om konkreta belopp.

Till dessa utmaningar ska läggas att en felaktig utbetalning kan bero på såväl brottsligt agerande som på rena misstag hos såväl den som får utbetalningen som hos den handläggande kommunen eller regionen (se avsnitt 5.2). Det hör också till saken att arbetet med att identifiera och motverka felaktiga utbetalningar i den kommunala sektorn har kommit i fokus först under senare år (se avsnitt 5.4.2), varför det kan antas att sådant arbete är under uppbyggnad och att erfarenheterna kan skilja sig åt mellan olika kommuner och regioner. En ytterligare faktor som kan ha betydelse är kommunernas och regionernas storlek. Större kommuner och regioner kan antas avsätta mer resurser för sådant arbete än mindre kommuner och regioner. Olika kommuners och regioners kunskaper, kompetenser och resurser för att hantera felaktiga utbetalningar kan därför variera betydligt. Vidare har risken för övervältring av problemen med felaktiga utbetalningar till kommuner och regioner ökat i takt med att arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar förstärkts inom statliga verksamheter.

Samtliga dessa förhållanden försvårar våra möjligheter att kunna få fram ett fullgott underlag för att på ett rättvisande sätt kunna kartlägga de felaktiga utbetalningarna. Ett motsvarande arbete mot felaktiga utbetalningar som har utvecklats under ett antal år inom de statliga verksamheterna för att nå den kunskap som finns i dag, behöver göras inom kommunala verksamheter för att det ska vara möjligt att konkretisera de felaktiga utbetalningarna. Det tar tid och resurser att utveckla metoder för att på nationell nivå synliggöra felaktiga kommunala utbetalningar. Med ett systematiskt arbete över förvaltningsnivåerna, vilket en kommunal anslutning till Utbetalningsmyndighetens verksamhet skulle underlätta, ges bättre förutsättningar för att framöver kunna kartlägga de felaktiga kommunala utbetalningarna på samma konkretionsnivå som de statliga.

Mot denna bakgrund menar vi att det måste anläggas ett brett perspektiv i kartlägningsarbetet för att det ska bli användbart som ett underlag för förslag om en kommunal anslutning till Utbetalningsmyndighetens verksamhet. De kända belopp som rapporterats från enskilda kommuner och regioner visar visserligen på förhållandet mellan olika verksamhetsområden och indikerar ett mönster av felaktiga utbetalningar som kan antas finnas även hos de kommuner och regioner som inte rapporterat några sådana belopp. Sifferunderlaget kan däremot inte läggas till grund för en skattning av omfattningen av felaktiga utbetalningar i kommuner och regioner. Stor vikt bör i stället läggas vid andra faktorer än de belopp som sammantaget rapporterats, exempelvis vilka risker för felaktiga utbetalningar som kan identifieras inom de olika verksamhetsområdena.

7.5 Metoden för kartläggningen

7.5.1 Kartläggningens övergripande struktur

Kartläggningen har bestått av tre delar, ett sifferunderlag, en enkätundersökning och en intervjudel.

I sifferunderlaget finns de kända belopp som rapporterats till oss, men eftersom vi inte har kunnat få fram belopp som ger en rättvisande bild av förekomsten av felaktiga utbetalningar kan vi inte heller på ett tillförlitligt sätt ställa dessa i relation till de totala ekonomiska utbetalningarna.

Enkätundersökningen har riktats till samtliga kommuner och regioner för att samla in de uppgifter som finns tillgängliga. Avsikten med enkätundersökningen har varit att föra samman så fullständiga uppgifter om felaktiga utbetalningar som möjligt från den kommunala sektorn. Eftersom vi redan vid utformningen av enkätundersökningen förstod att det fanns utmaningar med att få fram korrekta uppgifter såg vi ett behov av att säkerställa en bred inriktning på undersökningen. Vi ställde därför också frågor om vilka risker för felaktiga utbetalningar som identifierats och vad dessa beror på. Det har vidare undersökts i vilken grad kommunsektorn arbetar med frågor om felaktiga utbetalningar samt vilka hinder man ser för att effektivt kunna arbeta med dem. Även gällande dessa frågor har vi bedömt att det är av stort värde att hela kommunsektorn får tillfälle att dela med sig av sina kunskaper och erfarenheter.

Intervjudelen har främst inriktats på att undersöka vilka risker som finns för felaktiga utbetalningar samt i viss mån på skattningar av felaktigheterna. Syftet har varit att fördjupa den bild som framkommit genom sifferunderlaget och av enkätundersökningen, för att få en mer djupgående kunskap kring vilka risker som finns för felaktiga utbetalningar i de olika utbetalningssystemen.

Det direkta syftet med både enkätundersökningen och intervjudelen har varit att belysa de felaktiga utbetalningarna, men i dessa delar har det även lyfts frågor om hur en kommunal anslutning till Utbetalningsmyndighetens verksamhet bör se ut.

7.5.2 Närmare om enkätundersökningen

Tillvägagångssätt

Enkätundersökningen har skickats till Sveriges samtliga 290 kommuner och 21 regioner. Sammanlagt 310 kommunala aktörer har alltså fått möjlighet att besvara enkäten. Gotlands kommun som ansvarar för både lokala och regionala frågor, har fått två utskick. Enkäten skickades ut den 8 december 2023 och avslutades den 2 februari 2024. Efter önskemål har svarstiden förlängts för vissa kommuner och regioner. Enkäten besvarades av samtliga regioner och drygt 60 procent av kommunerna.

Inriktningen på och frågeställningarna i enkäten har utformats utifrån uppdraget och i nära samarbete med SKR, Brottsförebyggande rådet (Brå) och Ekobrottsmyndigheten (EBM).

Enkäten har ställts till ekonomidirektörer eller personer med motsvarande funktioner, det vill säga personer som i sin övergripande funktion har ansvar för ekonomistyrning och intern kontroll av ekonomiprocesserna inom organisationen. Anledningen till detta angreppssätt har varit att utredningens kartläggningsuppdrag är omfattande med en mångfald av olika verksamhetsområden med ett stort antal typer av utbetalningar. Med den korta tidsram som utredningen har haft till sitt förfogande framstod ekonomidirektörer eller motsvarande funktion som den mest rimliga mottagaren. En sådan funktion har möjlighet att samordna svaren från hela organisationen, vilket bidrar till att svaren återspeglar en helhetssyn snarare än ger uttryck för enskilda uppfattningar. Den information som erhållits ger sannolikt dock bara en del av bilden av felaktiga utbetalningar, vilket beror på sekretess mellan olika förvaltningar, att uppföljningar görs både lokalt och centralt samt att det av allt att döma ofta inte finns någon sammanställd information om felaktiga utbetalningar.

Med utgångspunkt i de tre områden som vi enligt direktivet ska kartlägga har vi ringat in de verksamhetsområden i kommuner och regioner som korresponderar mot dessa områden. Verksamhetsområdena följer samma indelning som i de nationella räkenskaperna från Statistiska centralbyrån och som kommuner och regioner använder sig av i den ekonomiska statistiken och uppföljningen. För att skapa förutsättningar för kommuner och regioner att, i den mån det varit möjligt, redovisa belopp har vi gjort bedömningen att det har varit nödvändigt att ställa frågor utifrån dessa verksamhetsområden. Att ställa detaljerade frågor om felaktiga utbetalningar för enskilda välfärdsutbetalningar har vi bedömt inte vara möjligt inom ramen för vårt arbete.²⁵ Det finns därför en risk att resultatet har påverkats av hur långt olika respondenter kommit i arbetet mot felaktiga utbetalningar.

²⁵ Detta har inneburit att vissa typer av utbetalningar har lämnats utanför kartläggningen, exempelvis ersättning enligt lagen (2002:160) om läkemedelsförmåner m.m.

Frågorna i enkäten

Syftet har varit att samla informationen i olika delar som i ett nästa steg kan struktureras och analyseras på ett adekvat sätt. I princip har samma frågor ställts till både kommuner och regioner, men de har fått anpassas till att kommuner och regioner bedriver olika verksamheter.²⁶ Svaren från kommuner och regioner redovisas var för sig. De tre frågeområdena är följande.

- Kommuners och regioners arbete med att motverka felaktiga utbetalningar.
- Riskbedömningar och olika hinder för att motverka felaktiga utbetalningar. Dessa har bedömts för varje verksamhetsområde.
- Uppgifter om omfattningen av kända felaktiga utbetalningar kopplade till de olika verksamhetsområdena.

Till varje frågeområde har det funnits möjlighet för respondenterna att kommentera med fritextsvar. Denna möjlighet har syftat till att ge oss en bättre bild av läget samt att ge oss underlag till fördjupade intervjuer med kommuner och regioner.

Det första frågeområdet har avsett hur kommuner och regioner arbetar för att motverka felaktiga utbetalningar med hjälp av riskanalyser respektive interna kontroller. Syftet med detta har varit att öka förståelsen för i vilken omfattning de genomför insatser för att förebygga uppkomsten av och motverka felaktiga utbetalningar. Ett aktivt arbete har i sin tur betydelse för bland annat upptäcktsfrekvens och möjlighet att redovisa belopp. Genom enkäten har vi således, som ett led i att försöka kartlägga omfattningen och förstå resultaten av redovisade belopp, undersökt i vilken utsträckning samt på vilket sätt kommuner och regioner angriper frågorna. Det har som nämnts också bäring på vårt uppdrag att ge förslag på kommunal anslutning till Utbetalningsmyndighetens verksamhet.

Det andra frågeområdet har syftat till att ge oss underlag för att beskriva dels riskfaktorer och verksamhetsområden med särskilt höga risker, dels olika hinder för kommuner och regioner i arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar. Vi har med dessa frågor försökt fånga de svårigheter som kommunsektorn möter och som i förlängningen påverkar våra förutsättningar för att kartlägga de

²⁶ Enkätfrågorna finns redovisade i bilaga 3 till betänkandet.

felaktiga utbetalningarna. Vi har lyft fram betydelsen av exempelvis lagstiftning, uppsikt från tillsynsmyndigheter, kunskap om och resurser för att motverka felaktiga utbetalningar.

Frågor har ställts om i vilken grad olika förhållanden uppfattas som riskfaktorer för felaktiga utbetalningar och/eller hinder för att motverka felaktiga utbetalningar. Det har även ställts frågor om kommunsektorns bedömningar av hur stora riskerna för felaktiga utbetalningar är inom de olika verksamhetsområdena. De kommuner som har besvarat enkäten har fått lämna en bedömning av riskerna för envar av de 16 verksamhetsområden som kartläggningen omfattar. Regionerna har ombetts göra motsvarande bedömning för de 8 verksamhetsområden som för deras vidkommande ingår i kartläggningen.

Den tredje och avslutande delen i enkäten handlar om kommunsektorns kännedom om omfattningen av felaktiga utbetalningar inom den egna sektorn. För varje verksamhetsområde har kommuner och regioner ombetts att ange kända belopp för felaktiga utbetalningar under år 2022. Eftersom kommunsektorns faktiska kostnader för de olika utbetalningssystemen för år 2023 inte var tillgängliga i kartläggningsskedet valde vi året dessförinnan.

Om något av verksamhetsområdena inte haft några kända felaktiga utbetalningar under 2022, har respondenterna ombetts ange 0 (noll) kronor i beloppsrutan. Om uppgift om felaktiga utbetalningar har saknats har de ombetts att markera detta med ”#” i beloppsrutan. Respondenterna har uppmuntrats att i kommentarfältet redogöra mer utförligt för vilka källor de använt för att sammanställa beloppen (exempelvis belopp i beslut om återkrav, eftergiftsbeslut, belopp i polisanmälningar och förlikningar).

7.5.3 Närmare om intervjudelen

Intervjuer har hållits med några kommuner och regioner i syfte att komplettera resultaten och kunna fördjupa analysen av enkätundersökningen. Urvalet har skett på grundval av de svar som angetts i enkätundersökningen, exempelvis stora belopp för felaktiga utbetalningar inom vissa verksamhetsområden eller intressanta fritextsvar. Vid urvalet har även beaktats storleken på kommun och region och vi har försökt intervjua kommuner och regioner i olika delar av landet. Antalet genomförda intervjuer har uppgått till 15, varav 11 med före-

trädare för kommuner och 4 med företrädare från regioner. Vi har i första hand vänt oss till de kontaktpersoner som uppgetts i enkäten. Vid intervjuerna har det dock getts möjlighet för flera personer med olika funktioner från respektive organisation att delta. Så har också skett, vilket har underlättat för dem att ge en lägesbild för olika verksamhetsområden.

Vid intervjuerna har frågor om omfattningen av felaktiga utbetalningar och mörkertal ställts. Fördjupade frågor har även ställts om riskfaktorer och riskbedömningar för olika verksamhetsområden. Även behovet av en kommunal anslutning till Utbetalningsmyndighetens verksamhet har berörts.

8 Resultaten av kartläggningen

8.1 Fokus riktas mot riskerna för felaktiga utbetalningar

I avsnitt 7.4 har vi redogjort för de utmaningar som vi identifierat under vår kartläggning av felaktiga kommunala utbetalningar. Det konstaterades där att en kartläggning som ska vara användbar som underlag för förslag om en kommunal anslutning till Utbetalningsmyndighetens verksamhet måste ha ett brett perspektiv och i första hand fokusera på de risker som finns för felaktiga utbetalningar.

Den fortsatta framställningen behandlar därför främst de risker för felaktiga utbetalningar som framkommit i kartläggningen. I det sammanhanget tas även sådana förhållanden upp som kommunsektorn upplever som hinder i arbetet med att motverka de felaktiga utbetalningarna. Därefter presenteras de belopp gällande felaktiga utbetalningar som redovisats till oss. Detta är siffror som måste ifrågasättas starkt. I kartläggningen ställdes även frågor om kommuners och regioners arbete för att motverka felaktiga utbetalningar. Vi inleder kapitlet med en redogörelse för vad som framkommit i den delen.

8.2 Kommunsektorns arbete mot felaktiga utbetalningar

8.2.1 Riskanalyser och interna kontroller

Nästan 80 procent av de kommuner som besvarat enkäten uppger att de genomför riskanalyser och/eller interna kontroller gällande felaktiga utbetalningar. Bland regionerna är andelen 81 procent. Ungefär 14 procent av såväl kommunerna som regionerna uppger

att de inte genomför några sådana, medan resterande del svarar att de inte vet.

Enkätresultatet visar att bland annat kommunstorlek och geografiskt läge påverkar kommunens arbete med riskanalyser och interna kontroller. Landsbygdskommuner, pendlingskommuner nära mindre städer och långpendlingskommuner anger i större utsträckning än andra kommuner att de inte genomför sådana. Sådana kommuner köper också verksamhet från privata utförare i jämförelsevis liten utsträckning. Det omvända gäller för större städer, storstäder och pendlingskommuner till större orter. De genomför i högre grad riskanalyser och/eller interna kontroller men köper också en större andel av sin verksamhet från privata utförare än övriga kommuner.

I intervjuerna beskriver kommuner och regioner översiktligt hur de genomför riskanalyser och/eller interna kontroller i syfte att upptäcka felaktiga utbetalningar. Arbete utförs huvudsakligen på förvaltningarna där beslut om utbetalningar fattas. Materialet sammanställs på nämndnivå och centralt i kommun eller region och redovisas därefter till styrelsen. Åtgärder vidtas både lokalt och på övergripande nivå, men ett grundläggande problem som lyfts i både enkäten och vid intervjuerna är att det ofta är svårt att upptäcka felaktigheterna. Den samlade bilden är att det finns behov av ökat stöd inom området felaktiga utbetalningar, både kunskaps- och resursmässigt, samt behov av fler verktyg för kvalificerad granskning och kontroll.

Det ska här också framhållas att vårt underlag samtidigt talar för att arbetet mot felaktiga utbetalningar har utvecklats på olika sätt under de senaste åren. Fler handläggare, förvaltningsjurister och avtalscontrollers som är inriktade på arbetet mot felaktiga utbetalningar har anställts. Det genomförs fler utbildningsinsatser och det sker en ökad uppföljning och kontroll. Därtill har styrningen och ledningen av frågorna förstärkts i takt med att både förtroendevalda och tjänstemän har prioriterat upp arbetet.

8.2.2 Verksamhetsområden som omfattas av riskanalyser och/eller interna kontroller

Kommuner

Av de kommuner som genomför riskanalyser och/eller interna kontroller för att motverka felaktiga utbetalningar svarar 89 procent att arbetet omfattar ekonomiskt bistånd. Därefter följer bidrag till föreningar som omfattas i 74 procent av fallen. Det kan i sammanhanget noteras att bidrag till föreningar står för en relativt liten andel av kommunernas totala kostnader (se avsnitt 7.3.3).

Områden som köp av verksamheter enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) och Socialförsäkringsbalken (SFB) samt köp av individ- och familjeomsorg ingår i något lägre grad, 68 respektive 66 procent. I ännu lägre grad ingår köp av pedagogiska verksamheter; köp av förskoleverksamhet ingår i 60 procent av fallen, köp av grundskoleutbildning i 57 procent av fallen och köp av gymnasieutbildning i 53 procent av fallen.

Köp av äldreomsorg ingår i ytterligare något lägre utsträckning. För köp av hemtjänst är andelen 53 procent, köp av särskilt boende 49 procent och köp av korttidsboende 42 procent.

Att köp av verksamhet inte ingår i kommunernas riskanalyser och/eller interna kontroller i samma utsträckning som ekonomiskt bistånd kan sannolikt delvis förklaras med att kommunerna själva avgör i vilken omfattning de köper verksamhet från privata utförare. Till bilden hör också att fusk vid köp av verksamhet har uppmärksammats först på senare tid.

Regioner

Regionernas riskanalyser och interna kontroller omfattar i hög grad de verksamhetsområden som ingår i vårt uppdrag. Regionernas köp av primärvård och köp av specialiserad somatisk vård ingår till 100 procent. Köp av tandvård och köp av specialiserad psykiatrisk vård ingår vardera till 88 procent, medan köp av övrig hälso- och sjukvård omfattas till 82 procent. Köp av trafik och infrastruktur, köp av kultur, utbildning och allmän regional utveckling samt bidrag till föreningar ingår i ett spann mellan 71 och 76 procent.

8.2.3 It-system och it-tjänster som motverkar felaktiga utbetalningar

Kommunsektorn använder till stor del olika it-system och it-tjänster som stöd i arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar. Av de kommuner som besvarat frågan uppger 90 procent att de har ett it-stöd för detta ändamål utöver det ordinarie ekonomisystemet. Av regionerna uppger 95 procent att de har ett sådant it-stöd.

Av intervjuerna framgår att det på förvaltningarna används både övergripande it-system och systemstöd som är kopplade till olika verksamhetsområden. De övergripande systemen är kopplade till de ekonomiska utbetalningssystemen, vilket ökar förutsättningarna för att kunna stoppa utbetalningar i tid vid misstanke om felaktigheter.

Med hjälp av dessa system kan kommuner och regioner i viss utsträckning göra kontroller av leverantörer och av att utbetalningar är korrekta. Det görs oftast före utbetalningstillfället. Kontroller görs av exempelvis leverantörsfakturor, risker med leverantörer och obetalda skatter. Vid kontrollerna kan systemen ge olika varningssignaler. Vissa system kan ha inbyggda funktioner som kontrollerar beräkningen av utbetalningsbelopp. Den utmaning som flera intervjuade personer beskriver är att hinna åtgärda varningssignalerna innan utbetalning sker.

8.2.4 Andra arbetssätt för att motverka felaktiga utbetalningar

Kartläggningen visar att kommunerna i hög grad (90 procent) och att regionerna i viss grad (58 procent) även arbetar på andra sätt än de ovannämnda för att motverka felaktiga utbetalningar.

Några av dessa arbetssätt är kopplade till de olika ekonomiadministrativa processerna. Det kan handla om rutiner för att attestera fakturor (attestreglementen), kostnadskontroller i samband med månadsbokslut och bokslut, kontroller av avtal och leverantörer i samband med upphandling, kontroller av beslut och förebyggande utredningar.

Vidare kan kontroll av föreningsbidrag ske genom platsbesök, uppföljning av aktiviteter samt granskning av stämmoprotokoll och årsredovisningar. Rutinkontroller görs även via Skatteverket, Inspektionen för vård och omsorg (IVO) och Skolinspektionen.

Kommuner och regioner arbetar också preventivt genom att föra löpande dialoger med privata utförare som de köper verksamhet av. Dialogerna har till syfte att kontrollera och följa upp köpen och avtalen med avseende på verksamhetens kvalitet, volym och ekonomiska ersättning. Vid dialogerna deltar flera personer och funktioner från respektive part. Dialogerna är viktiga för att skapa ömsesidigt förtroende och insikt i verksamhetens behov och utveckling, och samtidigt kan värdefull information om risker för felaktiga utbetalningar erhållas. Vid eventuell misstanke om felaktigheter genomförs fördjupade dialoger och analyser.

8.3 Riskfaktorer och hinder för att motverka felaktiga utbetalningar

Kommuner och regioner har fått ta ställning till hur de bedömer följande förhållanden som riskfaktorer för felaktiga utbetalningar och/eller hinder för att motverka felaktiga utbetalningar: utformning av LOU-regelverket, utformning av LOV-regelverket, sekretessregelverket, brister i regelverket för tillstånd/tillståndsplikt, brister hos tillsynsmyndigheter, brist på resurser för kontroller, svårigheter att genomföra interna kontroller, bristande kunskaper om hur felaktiga utbetalningar kan motverkas, brist på vägledning/metod för att motverka felaktiga utbetalningar, brister i folkbokföringen och övriga riskfaktorer/hinder.

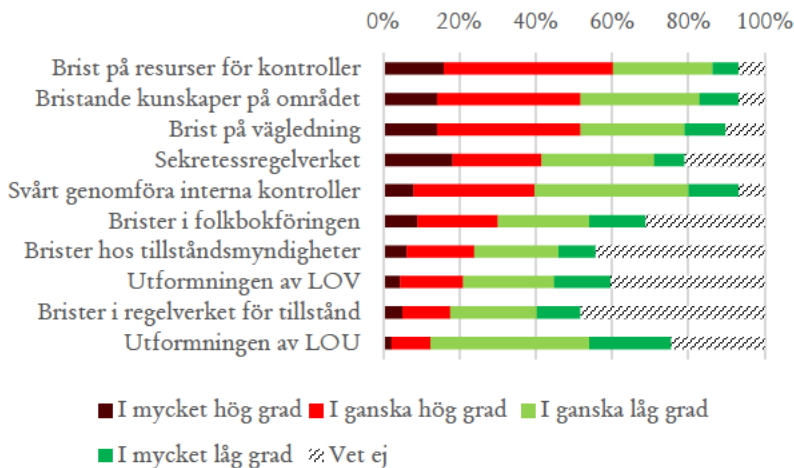
Respondenterna har ombetts gradera vilken risk de kopplar till de olika faktorerna genom att ange något av svarsalternativen *i mycket hög grad*, *i ganska hög grad*, *i ganska liten grad*, *i mycket liten grad* och *vet ej*. I redovisningen av resultatet fokuserar vi på andelen som svarat i mycket eller ganska hög grad.

8.3.1 Riskfaktorer och/eller hinder enligt kommunerna

Kommunernas svar på enkätfrågan ”I vilken grad uppfattar ni nedanstående som riskfaktorer för felaktiga utbetalningar och/eller hinder för att motverka felaktiga utbetalningar?” fördelar sig enligt figur 8.1.¹

Figur 8.1 Kommunernas bedömning av olika faktorer som risker för respektive hinder för att motverka felaktiga utbetalningar

Enkät svar från 176 kommuner



Källa: Egna uppgifter.

Den faktor som i störst utsträckning (i mycket hög eller ganska hög grad) uppges utgöra en risk för felaktiga utbetalningar och/eller hinder för att motverka felaktiga utbetalningar är brist på resurser för kontroller. Andelen kommuner som uppges det är 60 procent. Flera av de intervjuade påpekar att bristen inte är kopplad till något särskilt verksamhetsområde, utan att den snarare bottenar i den stora omfattningen av och komplexiteten i kommunens samlade utbetal-

¹ Utöver de riskfaktorer/hinder som listas i figur 8.1 har kommunerna fått ta ställning till i vilken grad ”övriga riskfaktorer/hinder” utgör en risk/hinder i arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar och i öppna svar getts möjlighet att förtydliga vad dessa avser. Efter som en majoritet (69 procent) har svarat ”vet ej” och då övrig svarsfördelning avser olika risker som berörda kommuner har identifierat själva redovisar vi inte denna uppgift i figuren. Bland övriga risker som kommuner har uppgett i öppna svar kan nämnas risker i samband med köp av tjänster från andra kommuner på grund av mindre kontroll och insyn, avsaknad av samkörning av Försäkringskassans, arbetslöshetskassornas och bankernas register, korruption/otillåten påverkan riktad mot kommunföreträdare och it-attacker.

ningar. Det handlar bland annat om att kommuner inte har tillräckliga resurser för att följa upp olika slags avtal med privata utförare och de ersättningar som utbetalas till dessa.

Mer än hälften av kommunerna (52 procent) uppger att bristande kunskap om felaktiga utbetalningar respektive brist på vägledning i hög grad utgör riskfaktorer. Kommunernas ansvarsområde rymmer en mångfald verksamheter och en effektiv kontroll av dessa kräver stor kunskap om de olika verksamhetsområdena. Intervjuerna stärker bilden av att det är svårt för kommuner att upparbeta kunskap om felaktiga utbetalningar som är specifik för olika verksamheter och att detta har negativ påverkan på deras förutsättningar att motverka felaktigheter. Enkätresultatet pekar mot att många kommuner behöver bättre vägledning för att avhjälpa kunskapsbristen om felaktiga utbetalningar.

Brister på såväl resurser som kunskap kan förklara att 40 procent av kommunerna också anger att svårigheter att genomföra interna kontroller i hög grad är ett hinder för att motverka felaktiga utbetalningar. Svårigheterna kan till exempel avse kommunens hantering av rörliga ekonomiska ersättningar till privata utförare inom hemtjänst.

När det gäller sekretessregelverket bedömer 41 procent av kommunerna att detta i hög grad utgör en risk. I intervjuer har kommuner lyft att förvaltningarna i kommunen inte i tillräcklig utsträckning kan utbyta information på grund av sekretessregler, men också att reglerna påverkar deras förutsättningar att byta information med andra kommuner och statliga myndigheter.

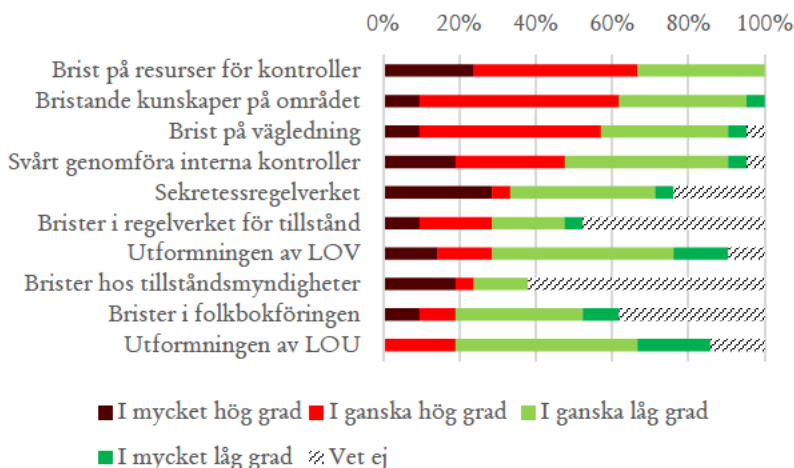
Brister i folkbokföringen anges av 30 procent av kommunerna i hög grad utgöra risk/hinder i arbetet för att motverka felaktiga utbetalningar. Av fritextsvar och intervjuer framgår att sådana brister kan leda till felaktiga utbetalningar av framför allt ekonomiskt bistånd.

De kommuner som besvarat enkäten anser inte i någon större utsträckning att LOU-regelverkets utformning utgör en hög risk i sammanhanget (12 procent). Uppfattningen att LOV-regelverkets utformning utgör en hög risk är däremot mer utbredd (21 procent). En risk som lyfts gällande LOV är svårigheten att utesluta en leverantör om felaktigheter uppstår efter att tillstånd getts av IVO. Det är den enskilde omsorgstagaren som väljer utförare, medan det enligt LOU-regelverket är kommunen som beslutar om leverantör efter en granskning i upphandlingsprocessen.

8.3.2 Riskfaktorer och/eller hinder enligt regionerna

Regionernas svar på enkätfrågan ”I vilken grad uppfattar ni nedanstående som riskfaktorer för felaktiga utbetalningar och/eller hinder för att motverka felaktiga utbetalningar?” fördelar sig enligt figur 8.2.²

Figur 8.2 Regionernas bedömning av olika faktorer som risker för respektive hinder för att motverka felaktiga utbetalningar
Enkät svar från samtliga regioner



Källa: Egna uppgifter.

I likhet med kommunerna anger regionerna i störst utsträckning brist på resurser för kontroller som en riskfaktor för felaktiga utbetalningar och/eller hinder för att motverka felaktiga utbetalningar. Andelen som uppger att detta är fallet (i mycket eller ganska hög grad) uppgår till 67 procent, vilket är en något större andel än bland kommunerna. Bristen på resurser för kontroller har också lyfts fram i intervjuer med företrädare för regionerna.

² Utöver de riskfaktorer/hinder som listas i figur 8.2 har regionerna fått ta ställning till i vilken grad ”övriga riskfaktorer/hinder” utgör en risk/hinder i arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar och i öppna svar getts möjlighet att förtydliga vad riskerna/hindren avser. Eftersom flertalet (62 procent) har svarat ”vet ej” och då övrig svarsfördelning avser olika risker som berörda regioner har identifierat själva redovisar vi inte denna uppgift i figuren. Bland övriga risker som regioner har uppgett i öppna svar kan nämnas att det saknas möjlighet att kontrollera om företrädare för bolagsstyrelser finns i brottsregistret, att fördjupade kontroller av utbetalningar ofta fordrar tidskrävande journalgranskningar och att det saknas ett nationellt register över leverantörer till offentlig sektor med uppgifter om eventuella sanktioner som andra regioner/kommuner/myndigheter har belagt dem med.

Andelen regioner som uppger att bristande kunskaper inom området och brist på vägledning och metoder i hög grad utgör risker/hinder uppgår till 62 respektive 57 procent. Därefter lyfts svårigheter i att genomföra interna kontroller fram (48 procent), vilket hänger ihop med brist på resurser, kunskap och vägledning. Sammantaget bedömer regionerna att de nu berörda faktorerna påverkar arbetet med att motverka de felaktiga utbetalningarna i något högre grad än vad kommunerna bedömer.

Vad gäller sekretessregelverkets påverkan anger 33 procent av regionerna en hög risk, det vill säga en något lägre andel än bland kommunerna (41 procent).

Gällande faktorn brister i regelverket för tillstånd eller att tillståndsplikt saknas anger 29 procent av regionerna att den innebär hög risk och/eller hinder. För faktorn brister hos tillsynsmyndigheter anges risk och/eller hinder i hög grad av 24 procent av regionerna.

Andelen regioner som anger brister i folkbokföringen uppgår till 19 procent, vilket är en lägre siffra jämfört med kommunerna (30 procent).

Regionerna gör en något högre riskbedömning gällande utformningen av LOU-regelverket (19 procent) jämfört med kommunerna (12 procent).

Utformning av LOV-regelverket bedöms av 29 procent av regionerna utgöra en risk och/eller ett hinder i detta sammanhang. Också denna andel är högre bland regionerna än bland kommunerna (21 procent). I fritextsvar och intervjuer beskriver regionerna att riskerna med LOV-regelverket exempelvis handlar om svårigheter att kontrollera brottsliga företrädare i bolag och bolagsstyrelser. En annan risk som regioner lyfter fram, och som gäller både LOV och LOU, avser avtalens utformning. Om det till exempel finns utrymme för tolkning av avtalsvillkoren kan utföraren komma att tänja på gränsen för rätten till ersättning. Svaga avtal och otillräcklig juridisk kompetens hos beställaren, det vill säga regionen, utgör därmed riskfaktorer för såväl felaktiga utbetalningar som möjligheten att vid tvist kunna påvisa rätten till återkrav. Flera regioner upplever också att det är svårt att få fram information om leverantörer som misskött sig i rollen som leverantör till en annan region. Vid behov av granskning av en leverantör kan sekretessregelverket utgöra ett hinder.

Regionerna ger i enkätens fritextsvar och intervjuer uttryck för att det görs olika tolkningar av regelverken för till exempel vårdval,

upphandling och den nationella taxan. Avsaknad av nationella riktlinjer och gemensam praxis skapar utrymme för olika tolkningar och därmed risk för felaktiga utbetalningar. De ser ett behov av en ökad samsyn i dessa frågor och bedömer att en mer enhetlig hantering av frågorna kan bidra till att minska regionernas felaktiga utbetalningar.

8.4 Risker för felaktiga utbetalningar inom olika verksamhetsområden

Resultatet av enkätundersökningen visar stor variation mellan verksamhetsområden sett till i vilken utsträckning kommuner och regioner uppfattar att det finns risk för felaktiga utbetalningar (se figur 8.3 och 8.4). Det finns dock variationer mellan olika kommuner och regioner inom ett och samma verksamhetsområde och då särskilt när det gäller köp av verksamhet. Det kan bero på att de köper olika typer av verksamhet i olika grad, men också på vilka privata utförare som verkar lokalt och hur kommunens eller regionens kontroll och uppföljning fungerar. I detta avsnitt redovisar vi de aggregerade resultaten för respektive verksamhetsområde och redogör närmare för utvalda områden.

För kommunernas del avser den fördjupade beskrivningen de två områden som kommunerna i störst utsträckning uppfattar som riskfyllda (köp av insatser enligt LSS och SFB samt ekonomiskt bistånd). Därutöver beskriver vi riskerna i samband med köp av hemtjänst, köp av grundskola och gymnasieskola samt utbetalning av föreningsbidrag. De två sistnämnda tas upp särskilt i kartläggningen och när det gäller föreningsbidragen behandlas både kommuner och regioner i ett sammanhang då de bedömer riskerna på ett likartat sätt. Verksamhetsområdet köp av hemtjänst har tagits med för att belysa hur kommunens val av ersättningsmodell till privata utförare kan påverka risken för felaktiga utbetalningar.

För regionernas del har vi valt att närmare beskriva riskerna i samband med köp av primärvård och specialiserad somatisk vård från privata utförare eftersom dessa två verksamheter tillsammans omsätter merparten av regionernas köp från privata utförare och då problemen dem emellan är snarlika. Vi beskriver också riskerna i samband med köp av tandvård, som är det verksamhetsområde som

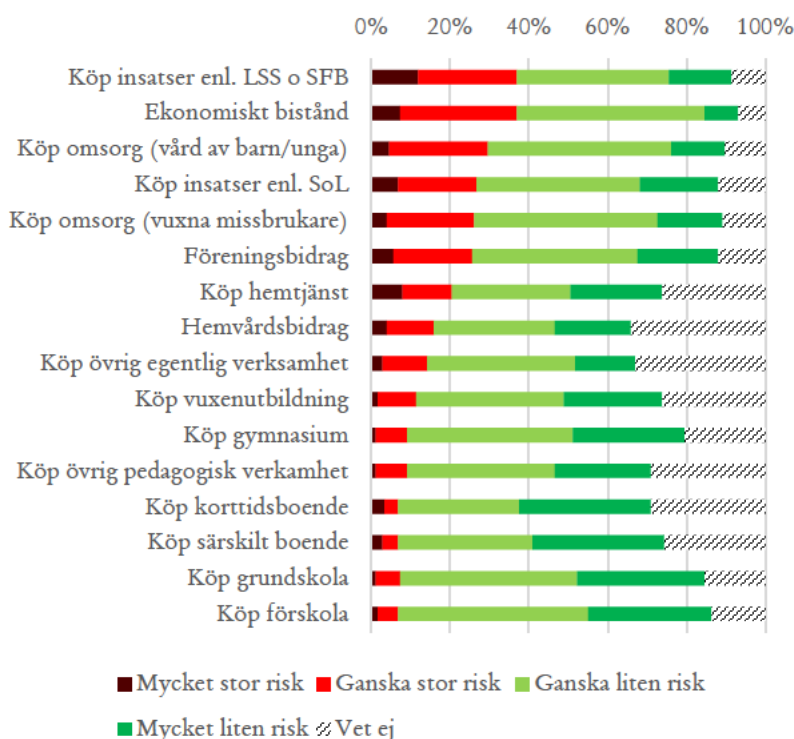
regionerna i störst utsträckning själva förknippas med risker för felaktiga utbetalningar.

8.4.1 Risker inom kommunernas verksamhetsområden

Kommunerna uppfattar att riskerna för felaktiga utbetalningar till enskilda eller privata utförare är störst inom verksamhetsområdena köp av insatser enligt LSS och SFB och ekonomiskt bistånd (se figur 8.3). Andelen kommuner som uppger att dessa verksamhetsområden är förknippade med mycket eller ganska stora risker för felaktiga utbetalningar är 37 procent.

Figur 8.3 Risker för felaktiga utbetalningar inom olika verksamhetsområden

Enkät svar från 176 kommuner



Källa: Egna uppgifter.

Köp av insatser enligt LSS och SFB från privata utförare

Flera kommuner har i intervjuerna lyft fram köp av personlig assistans som särskilt utsatt för risk för felaktiga utbetalningar. De menar bland annat att kontrollmöjligheterna är begränsade och att det är svårt för dem att byta information med andra kommuner och statliga myndigheter om vilka ersättningar som betalas ut till samma företag eller individ.

En kommun påpekar exempelvis att ersättningen kan avse jämförelsevis stora belopp för en enskild klient. Detta i kombination med att det i de flesta fall inte görs någon tillsyn av utförare innebär stora risker för felaktiga utbetalningar. Det är inte ovanligt att företrädaren för utföraren eller assistenterna är släkt med klienten, vilket kan innebära ytterligare begränsad insyn. I sådana fall är det lätt att misstänka att andra närstående, bland annat med hänsyn till familjesammanhållningen eller ekonomiska beroenden, inte vill eller vågar anmäla till kommunen om ersättning betalas ut på felaktiga grunder.

Ekonomiskt bistånd

Nästan fyra av tio kommuner i enkätundersökningen (37 procent) bedömer att risken för felaktiga utbetalningar av ekonomiskt bistånd är mycket eller ganska stor. Ett grundläggande problem som har framkommit i intervjuerna är att biståndshandläggningen till stor del är tillitsbaserad, samtidigt som kommunens kontrollmöjligheter enligt lag är begränsade. För att bevilja bistånd ska kommunen först säkerställa att den som ansöker inte har inkomster eller tillgångar över vissa gränsvärden. I intervjuerna har dock framkommit att det är svårt att få en heltäckande bild av den enskildes ekonomiska situation och att det finns betydande risker för att mottagare av ekonomiskt bistånd undanhåller tillgångar eller inkomster från svartarbete.

Brister i folkbokföringen kan också medföra risker för felaktiga utbetalningar. Det förekommer till exempel att utbetalningar sker till personer som har flyttat från kommunen men ännu inte folkbokförts på den nya hemorten.

Bidrag till föreningar (gäller både kommuner och regioner)

Kommuner och regioner bedömer risken för felaktiga utbetalningar av föreningsbidrag på ett likartat sätt. Ungefär en fjärdedel anser att risken är ganska eller mycket stor. Jämfört med andra verksamhetsområden uppfattar kommunerna risken som medelstor, medan regionerna bedömer att risken är lägre än den genomsnittliga för deras verksamhetsområden.

Enkätsvaren och intervjuerna ger en blandad bild av riskerna för felaktiga utbetalningar. Enkätresultatet kan tolkas som att kommunerna upplever att riskerna för felaktigt utbetalda föreningsbidrag är ganska stora, medan underlaget från intervjuerna över lag inte tyder på att de uppfattar att det finns särskilt stora problem på området. Det har dock angetts att de tillitsbaserade relationerna innebär risker för felaktiga utbetalningar.

Några intervjuade understryker att deras kommun har ett nära samarbete med de föreningar som tar emot bidrag. De för kontinuerliga dialoger som bland annat innefattar uppföljningssamtal, vilket bidrar till att stärka tilliten mellan parterna. En kommun påpekar att föreningarna är beroende av medel från kommunen för att bedriva sina verksamheter och att de därför har starka incitament att undvika oegentligheter som skulle riskera deras finansiering.

Samtidigt beskriver kommuner att de har små möjligheter att kostnadseffektivt kontrollera att föreningarna använder bidragsmedlen på ett korrekt sätt. För att försäkra sig om att föreningar fullt ut uppfyller kraven för bidrag skulle kommunen till exempel behöva besöka aktiviteter såsom träningstillfällen för att kontrollera att de äger rum och, om bidraget är kopplat till deltagande, också räkna deltagare, vilket delvis kan förklara varför många kommuner anser att riskerna för felaktiga utbetalningar är relativt stora. Det ska samtidigt noteras att det finns vissa möjligheter att digitalt kontrollera om föreningar sköter sig genom att följa upp personnummer som registrerats för olika fritidsaktiviteter. På så sätt kan kommunen exempelvis kontrollera om samma person registrerats som närvarande på fler aktiviteter samtidigt.³

Riskerna för felaktiga utbetalningar av föreningsbidrag har uppmärksammats under den senaste tiden i några rapporter från såväl kommunsektorn som statliga myndigheter. Stadsledningskontoret i

³ Se BRÅ, *Välfärdsbrott mot kommuner och regioner*, rapport 2022:1, s. 94.

Göteborg har publicerat en rapport sedan det konstaterats att staden gett bidrag till föreningar som saknat verksamhet och misstänkts för brott.⁴ I rapporten anges bland annat följande.⁵

- Kontrollen av ansökningar och uppföljningar behöver systematiseras för att kunna ske effektivt, och i dag saknas kontrollplaner.
- Kontrollen är ofta på en grundläggande basnivå trots att informationen i ansökningarna kan vara omfattande, och det saknas kunskap om hur man gör riskanalyser som ska ge stöd för urval till fördjupade granskningar.
- Kontrollarbetet baseras oftast på information som tillhandahålls av bidragssökande föreningar utan att förvaltningen stämmer av mot egen oberoende information.
- Det finns kunskapsbrister gällande arbetsmetodik och hur ekonomisk information ska värderas.
- Intern och extern samverkan är varierande och ofta händelsestyrd. Det saknas rutiner för samverkan och utbyte av information om föreningar och mellan förvaltningar.
- Genom att bidragsgivning ofta pågår under flera år finns en påtaglig risk för att långvariga relationer mellan sökande föreningar och handläggare uppstår. Relationerna kan övergå i en vänskapsliknande relation eller i någon form av beroendeställning där beslutsfattandet påverkas.

Det kan särskilt noteras att det i rapporten anges att ett åtal mot en av de granskade föreningarna har visat att Göteborgs stad inte ensam kan hitta avancerade fel och fusk utan att samverkan behöver ske tillsammans med granskande myndigheter. I detta sammanhang kan lyftas fram att Brå har uppmärksammat värdet av samarbete mellan olika kommuner och regioner samt har framfört att väsentligt fler kommuner och regioner behöver utöka sin resurstilldelning för uppföljningsverksamheten inom området.⁶

⁴ Stadsledningskontoret Göteborgs stad, *Fördjupad rapport om föreningsbidrag – Riskbedömning vid beslut och bidragsutbetalningar till ideella föreningar*, 2023-12-06.

⁵ Stadsledningskontoret, 2023-12-06, s. 3.

⁶ Brå, rapport 2022:1, s. 10 f.

I en rapport från Eskilstuna kommun konstateras att ideella föreningar kan användas för välfärdsbrott (såsom felaktiga utbetalningar av föreningsbidrag) och annan ekonomisk brottslighet (exempelvis penningtvätt). I rapporten som har ett vidare perspektiv uppges att det finns en betydande risk att föreningar startas för att användas som ”skalföreningar”, det vill säga ekonomiska frizoner som kan användas för att hysa parallella ekonomier, penningtvätt, söka föreningsbidrag med mera. Det anges att många föreningar startas på pappret, men efter att de tilldelats ett organisationsnummer så finns inte några spår av föreningen. Syftet i de fallen var troligen endast att få tillgång till ett organisationsnummer. I rapporten beskrivs dessutom en direkt koppling mellan ekonomiskt bistånd och ideella föreningar. En företrädare för en förening som söker ekonomiskt bistånd kan använda föreningen som en parallell ekonomi där denne kan undanhålla sina ekonomiska förutsättningar i handläggningen av ansökan och på så sätt få mer stöd än vad denne har rätt till.⁷ Rapporten visar således på en annan problematik kring föreningar än enbart risken för felaktiga utbetalningar av föreningsbidrag.

Bidragsgivningen till föreningar baseras av tradition på tillit och bidragsgivarna utgår i hög grad från att de kan lita på att de sökande organisationerna lämnar riktiga uppgifter, använder medlen som avsett och inte bedriver verksamhet som strider mot grundläggande värderingar i samhället. Mot bakgrund av att det på senare år kommit allt fler rapporter om att bidragsmedel har missbrukats av enskilda individer eller kriminella grupper, eller misstänkts ha finansierat extremistiska rörelser, bedömer Riksrevisionen att denna premiss inte längre håller. Enligt Riksrevisionen kan en bidragande orsak till den ökade rapporteringen om fusk och missbruk inom föreningsbidrag vara att kontrollen på andra områden har skärpts, och att ljusskygg verksamhet då sökt sig till områden med relativt låg risk för upptäckt.⁸

Flera rapporter pekar på risker kopplade till reglerna för föreningsverksamhet. Bidrag som utbetalas till ideella föreningar är till exempel vanligtvis undantagna från inkomstbeskattning, även om bidraget används för andra ändamål än det avsedda. Enligt Skatte-

⁷ Eskilstuna kommun, *Varför så många föreningar som inte gör något? En granskning av 100 allmännyttiga ideella föreningar i Eskilstuna*, november 2023, s. 27.

⁸ Riksrevisionen, *Tillit och kontroll – statlig bidragsgivning till civilsamhället*, RiR 2023:7, s. 7.

verket bidrar detta till att göra föreningsformen attraktiv för oseriösa aktörer som är ute efter egen vinning.⁹ I samband med ansökan om att registrera en förening hos Skatteverket sker heller ingen granskning av personerna som ingår i styrelsen, vilket medför att exempelvis individer med näringsförbud kan komma att utnyttja föreningsformen för att bedriva verksamhet.¹⁰ Vidare har ideella föreningar som inte uttalat bedriver näringsverksamhet ingen skyldighet att ha en bokföring.¹¹

Vid misstanke om att bidragsmedel utnyttjats otillbörligt genom till exempel kontantuttag och konsumtion för privat bruk är det ofta svårt för Skatteverket att identifiera en beskattningsbar person som kan bli inkomstbeskattad. Det beror i sin tur bland annat på att det saknas ett centralt företrädarregister över ideella förenings styrelseledamöter, firmatecknare och revisorer och att möjligheterna att säkerställa identiteten på de personer som styr föreningens verksamhet därför ofta är små.¹² En annan konsekvens av att ett företrädarregister saknas är att det är svårt för Skatteverket att identifiera vem eller vilka i en förening som har ansvar för att inrapporterade uppgifter om att till exempel arbetsgivarförhållanden är korrekta. Eftersom det inte alltid går att fastställa en företrädare för föreningen kan det också vara svårt att upptäcka eventuella jävsförhållanden mellan exempelvis styrelsen och dess revisor.¹³ Dessa förhållanden försvårar även ett eventuellt återkrav av felaktigt utbetalda bidrag.¹⁴

Flera myndigheter har även noterat att det finns risk för otillåten dubbelfinansiering, det vill säga att organisationer får bidrag från flera finansiärer för samma verksamhet. Detta beror både på det stora antalet regelverk som påverkar bidragsgivningen och på att det finns många finansiärer.¹⁵ Bland andra Brå, Skatteverket och Statskontoret har föreslagit att en central databas eller någon annan form av nationellt register över föreningsansökningar om bidrag

⁹ Skatteverket, *Erfarenheter och iakttagelser från kontrollinsats avseende statsbidrag till ideella föreningar för att bedriva viss verksamhet för barn och unga*, promemoria 2022-09-15, dnr 8-1922875, s. 1.

¹⁰ Riksrevisionen, RiR 2023:7, s. 8 f.

¹¹ Se exempelvis Statskontoret, *Korrekta utbetalningar av statliga stöd till företag och andra juridiska personer*, (2023:19), s. 27.

¹² Skatteverket, promemoria 2022-09-15, s. 2.

¹³ Riksrevisionen, RiR 2023:7, s. 8 och 9.

¹⁴ Se exempelvis Statskontoret (2023:19), s. 27 och 121, samt Riksrevisionen, RiR 2023:7, s. 9.

¹⁵ BRÅ, rapport 2022:1, s. 13, Skatteverket, promemoria 2022-09-15, s. 9, Statskontoret, *Myndighetsanalys av Myndigheten för ungdoms- och civilsambällesfrågor*, rapport 2017:13, s. 89 f. och Riksrevisionen, RiR 2023:7, s. 10.

och mottagna utbetalningar från offentliga aktörer ska upprättas. Syftet med att samla sådana uppgifter är att förbättra samhällets insyn för att undvika felaktigheter.¹⁶

Köp av hemtjänst från privata utförare

Ungefär var femte kommun (21 procent) anger att risken för felaktiga utbetalningar är mycket eller ganska stor vid köp av hemtjänst från privata utförare. 8 procent anser att risken är mycket stor, vilket är den näst största andelen bland samtliga verksamhetsområden (efter köp av insatser enligt LSS och SFB där andelen av alla svar är 12 procent).

Flera kommuner lyfter fram ersättningsmodellens betydelse för risken för felaktiga utbetalningar till utföraren av hemtjänst. I korthet bedömer de att en modell som innebär att ersättning betalas för avtalad eller beslutad tid innebär större risker än när ersättning betalas för faktiskt utförd tid. Den förstnämnda varianten innebär att utföraren kan få ersättning för tjänster som de inte har utfört. Denna typ av debitering tycks vara relativt vanligt förekommande och praktiseras, enligt uppgifter i intervjuerna, också av välrenommerade leverantörer med etablering på flera håll i landet. Ett flertal kommuner uppger att de på senare tid har övergått från ersättning enligt avtalad tid till ersättning enligt utförd tid. Det har inneburit att utbetalningarna är lättare att kontrollera och de bedömer att kostnaderna för köp av hemtjänst har minskat som en effekt av minskad debitering. Flera uppger även att de har stramat upp kraven i avtalen och förtydligat sanktionstrappan för utförare som inte uppfyller avtalet.¹⁷

Köp av pedagogisk verksamhet från privata utförare

Endast 7 respektive 9 procent uppger att risken för felaktiga utbetalningar är mycket eller ganska stor i samband med köp av grundskole- respektive gymnasieutbildning från privata utförare. Kommunerna betalar ut skolpeng för i kommunen folkbokförda

¹⁶ BRÅ, rapport 2022:1, s. 13, Skatteverket, promemoria 2022-09-15, s. 9, Statskontoret, rapport 2017:13, s. 89 f.

¹⁷ Med sanktionstrappa avses en stegvis ökning av beställarens sanktioner mot en leverantör som inte uppfyller sin del av avtalet och inte genomför de åtgärder som beställaren kräver.

elever som är inskrivna på privatdrivna skolor. Av våra intervjuer framgår att kommunerna har goda förutsättningar att säkerställa uppgifter om i vilka skolor eleverna går och att det därmed är ovanligt att det sker fler än en utbetalning av skolpeng för en enskild elev. Närliggande kommuner samarbetar ofta genom att bland annat dela med sig av registeruppgifter. Det förekommer förvisso att folkbokföringen släpar efter vid flytt till och från kommuner, men de som intervjuats betraktar detta som ett litet problem i sammanhanget.

Eftersom gymnasieelever oftare har sin skolgång i en annan kommun än den där de är bosatta uppfattas risken för felaktiga utbetalningar av skolpeng för dessa elever som något större.

Flera intervjuade pekar på att kommunen inte har ansvar för tillståndsgivning och tillsyn av privata utförare. Om Skolinspektionen har meddelat tillstånd att bedriva skolverksamhet är kommunen ålagd att betala skolpeng för inskrivna elever som är hemmahörande i kommunen (se avsnitt 7.4.2).

Också vad gäller köp av förskoleverksamhet respektive vuxenutbildning uppfattar kommunerna att riskerna för felaktiga utbetalningar är jämförelsevis små. Till skillnad från grund- och gymnasieskoleverksamhet har kommuner ett tillsynsansvar för förskolor. En tolkning av enkätresultatet skulle kunna vara att i vart fall vissa kommuner uppfattar att deras tillsynsarbete är ändamålsenligt och därmed bidrar till att motverka felaktiga utbetalningar till fristående förskolor. Den kommunala vuxenutbildningen omfattas inte av skolpengssystemet. En intervjuad kommunföreträdare uppger att resursfördelningen till dessa verksamheter inte är föremål för en tillräckligt tydlig ekonomisk styrning och att risken för felaktiga utbetalningar därför är något förhöjd. Både enkätundersökningen och våra intervjuer ger dock vid handen att kommunerna har identifierat köp av vuxenutbildning som förknippat med låg grad av risk för felaktiga utbetalningar.

8.4.2 Risker inom regionernas verksamhetsområden

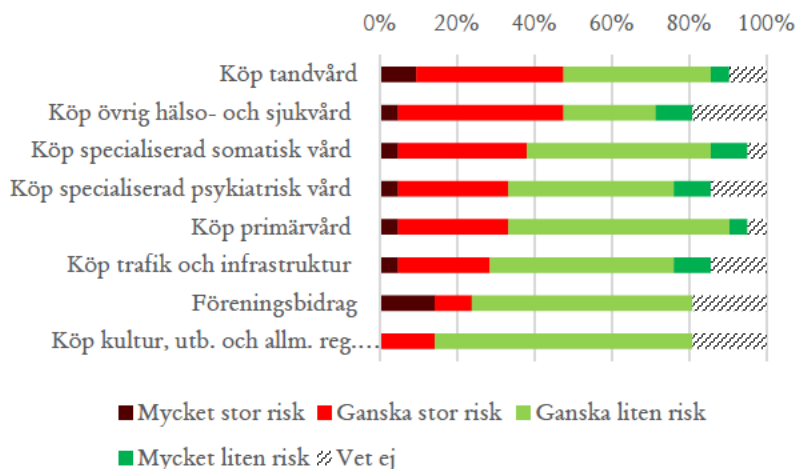
Regionerna bedömer, jämfört med kommunerna, generellt sett att riskerna för felaktiga utbetalningar är större i samband med köp av verksamhet från privata utförare. Störst risk bedöms finnas vid köp

av tandvård och köp av övrig hälso- och sjukvård (se figur 8.4). Regionernas köp gällande dessa båda verksamhetsområden avser emellertid relativt små belopp.¹⁸ Nedan redogör vi kortfattat för vad som har framkommit i vår enkätundersökning och våra intervjuer vad gäller risker vid köp av primärvård och specialiserad vård som tillsammans utgör huvuddelen av regionernas utbetalningar. Flera regioner har upprättat särskilda funktioner för att kontrollera och följa upp sina köp av tandvård från privata utförare. Av det skälet redogör vi särskilt för regionernas risker för felaktiga utbetalningar också inom det verksamhetsområdet. När det gäller föreningsbidrag är de upplevda riskerna för felaktiga utbetalningar desamma som för kommuner, varför dessa risker har berörts för både kommuner och regioner i ett sammanhang i föregående avsnitt.

Generellt kan sägas att vården är en resurskrävande och komplex verksamhet med olika medicinska kompetenser. När felaktigheter väl upptäcks handlar det för regionernas del ofta om stora belopp och processerna för återkrav är förknippade med höga kostnader.

Figur 8.4 Risker för felaktiga utbetalningar inom olika verksamhetsområden

Enkät svar från samtliga 21 regioner



Källa: Egna uppgifter.

¹⁸ Regionernas köp från privata utförare år 2022 gällande verksamhetsområdet tandvård uppgick till 1,4 miljarder kronor och gällande verksamhetsområdet övrig hälso- och sjukvård till 2 miljarder kronor.

Köp av primärvård och specialiserad somatisk vård från privata utförare

Av regionerna uppger 33 procent att köp av primärvård medför en mycket eller ganska stor risk för felaktiga utbetalningar. Motsvarande andel för köp av specialiserad somatisk vård är 38 procent. I enkätens fritextsvar och intervjuerna anger företrädare för regioner att dessa verksamhetsområden innebär utmaningar.

Vårdval är obligatoriskt för regionerna sedan år 2010, med fri etablering av utförare inom primärvården. Flera regioner beskriver att det pågår ett strukturerat arbete vad gäller kontroll och uppföljning och att möjlighet finns att jämföra olika resultat av privata utförares verksamheter med verksamheter inom egen regi. Kvalitetsregister över primärvården ger goda möjligheter att bedöma vårdgivarens produktion i förhållande till andra utförare. Samtidigt beskrivs att arbetet bara ”skrapat på ytan” vilket bland annat beror på att det saknas de kompetenser och resurser som krävs för att på ett adekvat sätt följa upp och kontrollera verksamheten.

Regioner vittnar också om ett hårdare klimat i dialogerna med utförare vid kontroll och uppföljning. Det finns vidare särskilda svårigheter att kontrollera och följa upp vid ersättning förutomlänsvård, eftersom det då inte är den egna regionens avtal som ska tillämpas.

Köp av tandvård från privata utförare

Nästan hälften (48 procent) av regionerna uppger att risken för felaktiga utbetalningar är mycket eller ganska stor i samband med köp av tandvård från privata utförare. Av fritextsvar och intervjuer framgår att denna uppfattning till stor del kan härledas till de villkor som gäller för regionerna när de köper tandvård.

En region påpekar att relationerna mellan regionen och de privata utförarna av tandvård ofta är avtalslösa. Avsaknaden av avtal innebär att det är svårt att följa upp regionens utbetalningar för att ställa dem i relation till den vård som utförts. Det är med andra ord svårt att upptäcka eventuellt felaktiga utbetalningar.

Många regioner som köper tandvård av privata utförare har inrättat kontrollfunktioner för att motverka felaktiga utbetalningar. Det kan handla om att så kallade bedömningstandläkare övervakar

och särskilt granskar tandvård som utförs privat med ersättning från regionerna. Samtidigt innebär ersättningsmodellen och avtalslösheten att regionerna känner sig bakbundna. Så länge en vårdgivare har tillstånd att bedriva verksamhet, i de fall ett sådant behövs, är regionerna tvungna att betala ersättning. Det gäller även i de fall regionerna uppfattar att den vård som ges inte når upp till en tillfredsställande nivå.

8.5 Kända felaktiga kommunala utbetalningar

Kommunsektorns totala felaktiga utbetalningar omfattar såväl kända som okända sådana. I kartläggningen har vi bitt kommuner och regioner att redovisa vilka kända felaktiga utbetalningar som finns för år 2022. Som nämnts antog vi från början att det skulle bli svårt att få fram ett tillförlitligt sifferunderlag, bland annat eftersom sektorn arbetar på olika sätt med att motverka felaktiga utbetalningar, att det inte tidigare har gjorts någon nationell kartläggning som var möjlig att bygga vidare på, och att studier från Brå har visat att kommunsektorn har stora utmaningar inom området. Syftet med undersökningen har mot den bakgrunden främst varit att få fram indikationer på mönster för felaktiga utbetalningar och att få en uppfattning om hur relationen mellan olika verksamhetsområden ser ut.

I kartläggningen har vi efterfrågat uppgifter gällande 16 verksamhetsområden för kommunerna och 8 verksamhetsområden för regionerna (se avsnitt 7.5.2). Uppgifter om felaktiga utbetalningar kan hämtas från exempelvis beslut om återkrav eller eftergift, polisanmälningar och förlikningar.

8.5.1 Kända felaktiga utbetalningar i kommunerna – skattningar utifrån enkätresultaten

Av de 176 kommuner som har besvarat enkäten har 141 uppgett ett belopp för kända felaktiga utbetalningar för år 2022 i minst ett av de 16 verksamhetsområdena. Det vanligaste är dock att kommunen inte har registrerat någon felaktig utbetalning och att beloppet således angetts till 0 kronor. Att den verkliga nivån skulle vara 0 kronor kan betraktas som uteslutet. Även de låga nivåer som redovisas

måste med hänsyn till vad som är känt om felaktiga utbetalningar från det offentliga antas ligga långt under de verkliga nivåerna.

Det kan mot denna bakgrund ifrågasättas om det är meningsfullt att skatta andelen felaktiga utbetalningar per verksamhetsområde utifrån de totala utbetalningar som görs av kommunerna. Vår bedömning är att det finns ett visst värde i att redovisa enkät-svaren för att visa på orimligheten i de siffror de leder fram till.

Ekonomiskt bistånd

Vad gäller ekonomiskt bistånd har 135 kommuner uppgett ett belopp, medan 41 kommuner har svarat att de inte har någon uppgift. De som angett ett belopp utgör 46,6 procent av landets samtliga kommuner och stod år 2022 för 62,7 procent av den totala utbetalningen av ekonomiskt bistånd. Det stora flertalet, 94 kommuner, har angett att de inte har haft några felaktiga utbetalningar av ekonomiskt bistånd och således angett 0 kronor.

Summan av de felaktiga utbetalningarna av ekonomiskt bistånd som angetts i undersökningen uppgår till 40,7 miljoner kronor, vilket motsvarar 0,61 procent av det belopp som de aktuella kommunerna tillsammans betalade ut år 2022. Sett till enskilda kommuner varierar andelen mellan 0 och 6,5 procent.

Kommunernas totala utbetalningar av ekonomiskt bistånd uppgick år 2022 till drygt 10,7 miljarder kronor. Om andelen felaktiga utbetalningar som framkommit i enkätundersökningen (0,61 procent) sätts i relation till detta belopp skulle det innebära att knappt 66 miljoner kronor har utbetalats felaktigt. Som påpekats ovan är det vår uppfattning att de resultat som redovisas inte speglar den verkliga nivån på felaktiga utbetalningar. Den spridning som finns mellan olika kommuner kan till stor del antas kopplas till hur moget arbetet mot felaktiga utbetalningar är snarare än att ange ett mått på utsattheten i olika kommuner.

Kommunernas köp av verksamhet

Antalet kommuner som i undersökningen har uppgett ett belopp för felaktiga utbetalningar, inklusive 0 kronor, i samband med köp av verksamhet varierar mellan 134 och 141 beroende på vilket av de

13 verksamhetsområden som avses.¹⁹ De kommuner som har uppgett ett belopp för felaktiga utbetalningar stod år 2022, räknat i pengar, för 48 procent av samtliga 290 kommuners köp av verksamhet från privata utförare. Det kan knappast dras några slutsatser alls beträffande verkliga nivåer från de redovisade nivåerna.

Det totala beloppet för felaktiga utbetalningar i samband med köp av verksamhet uppgår i underlaget till 103,9 miljoner kronor, vilket motsvarar 0,2 procent av värdet av kommunernas sammanlagda köp av aktuella verksamheter år 2022. Andelen är högst för köp av hemtjänst (1,1 procent) och lägst inom köp av övrig egentlig verksamhet (0 procent).

Kommunernas totala köp av de typer av verksamheter som ingår i undersökningen uppgick till knappt 114,2 miljarder kronor. Skattningen av andelen felaktiga utbetalningar som gjorts utifrån underlaget i enkätundersökningen (0,2 procent) ger vid handen att de felaktiga utbetalningarna under året skulle beräknas till ungefär 228 miljoner kronor men torde med största sannolikhet vara betydligt högre.

Föreningsbidrag

Sammanlagt 141 kommuner har angett ett belopp för felaktiga utbetalningar av föreningsbidrag, men av dessa är det endast sex kommuner som har uppgett ett belopp som överskrider 0 kronor. Resultaten kan alltså även här antas vara starkt missvisande.

Summan av felaktiga utbetalningar för bidrag till föreningar uppgår i undersökningen till 1,5 miljoner kronor, vilket motsvarar 0,05 procent av de totala utbetalningarna. Beräknat på samtliga kommuners utbetalningar kan felaktiga utbetalningar av bidrag till föreningar och stiftelser därmed skattas till ungefär 3 miljoner kronor år 2022 vilket alltså måste antas vara ett alldeles för lågt belopp.

¹⁹ Av de 16 verksamhetsområden inom kommuner som omfattas av vårt uppdrag avser tre av dem utbetalningar till enskilda eller föreningar, det vill säga inte köp av verksamhet.

8.5.2 Kända felaktiga utbetalningar i regionerna – skattningar utifrån vårt enkätresultat

Samtliga regioner har uppgett ett belopp för kända felaktiga utbetalningar i minst ett av de åtta verksamhetsområdena, men endast två har uppgett ett belopp som överstiger 0 kronor för minst ett område. De allra flesta har därmed svarat antingen att de felaktiga utbetalningarna har uppgått till 0 kronor eller att de saknar uppgift.

Sett till de sju verksamhetsområden som avser köp av verksamhet har mellan 10 och 15 regioner kunnat uppge ett belopp (inklusive 0 kronor). För bidrag till föreningar har tolv regioner uppgett ett belopp, varav samtliga har angett 0 kronor.

Sammantaget innebär detta att de resultat som presenteras inte kan användas för någon beräkning av den verkliga nivån. I likhet med vad vi angett angående resultaten från kommunerna har vi sett ett värde i att redovisa enkätsvaren för att visa på orimligheten i de siffror de leder fram till.

Köp av verksamhet

Det summerade beloppet för kända felaktiga utbetalningar i samband med köp av verksamhet uppgår till 23,2 miljoner kronor. Som framgår ovan härstammar denna summa från belopp som endast två regioner har rapporterat.

När vi bortser från beloppet för köp av verksamhet för de regioner som saknar uppgifter om felaktiga utbetalningar, uppgår det totala beloppet för resterande regioner till 12,5 miljarder kronor. Det är det beloppet som vi ställer uppgifterna om felaktiga utbetalningar (23,2 miljoner kronor) i relation till för att beräkna andelen felaktiga utbetalningar (0,19 procent).

En enda region står för den absoluta merparten av totalbeloppet gällande felaktiga utbetalningar. I den regionen uppgick de kända felaktiga utbetalningarna till 0,73 procent av totalbeloppet för köp av verksamhet för de verksamhetsområden där uppgifter om felaktiga utbetalningar har angetts. Av de sju verksamhetsområden som vår datainsamling om regionernas köp av verksamhet täcker, har felaktiga utbetalningar till belopp större än 0 kronor angetts inom tre områden. Dessa områden är köp av primärvård, köp av specialiserad psykiatrisk vård och köp av tandvård.

Underlaget är mycket begränsat vilket beror på att antalet uppgifter i undersökningen om belopp som överstiger 0 kronor är få. Enskilda händelser har därmed fått stor betydelse för resultatet av beräkningarna. Som exempel kan nämnas att det totala beloppet på 16 miljoner kronor för felaktiga utbetalningar gällande köp av specialiserad psykiatrisk vård som framkommit i undersökningen avser felaktiga utbetalningar från en enda region. Det kan förutsättas att den verkliga graden av felaktiga utbetalningar är betydligt högre än den redovisade. De många uppgiftslämnare som angett 0 kronor kan därför ses som ett tecken på att arbetet med att identifiera felaktiga utbetalningar behöver utvecklas.

Regionernas samlade köp av verksamhet från privata utförare uppgick år 2022 till 59,6 miljarder kronor. Utifrån den andel felaktiga utbetalningar som har framkommit med hjälp av enkätundersökningen skulle de totala felaktiga utbetalningarna för regionernas köp av verksamhet kunna skattas till minst 113 miljoner kronor.

Föreningsbidrag

Inte någon region har uppgett ett belopp större än 0 kronor för felaktigt utbetalda bidrag till föreningar och stiftelser år 2022. Även riktigheten av denna redovisning måste ifrågasättas.

9 Slutsatser av vår kartläggning

9.1 Analysens inriktning

Syftet med kartläggningen är främst att belysa vilka behov som finns när det gäller en kommunal anslutning till Utbetalningsmyndighetens verksamhet. I detta kapitel, där slutsatserna av kartläggningen presenteras, kommer vi därför att inrikta analysen mot denna fråga och lyfta fram i vilka avseenden vi menar att en anslutning skulle kunna medföra nytta för arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar.

Det kan här lyftas fram att samtliga regioner har besvarat enkätundersökningen, medan endast 61 procent av kommunerna har lämnat svar. En möjlig förklaring till den relativt låga svarsfrekvensen för kommunerna kan vara svarstidens längd, mot detta talar dock att endast någon enstaka kommun begärt förlängd tid. Vi hade önskat en högre svarsfrekvens eftersom enkäten gäller ett så viktigt och aktuellt ämne som felaktiga utbetalningar samt avser möjligheter till förbättrade förutsättningar för det kommunala arbetet. Som konstaterats tidigare bedömer vi att de svar vi har fått in inte utgör en robust grund att dra slutsatser från när det gäller konkreta belopp.

Inledningsvis följer en kort sammanfattning av kartläggningens resultat gällande risker för felaktiga utbetalningar och de uppgifter om kända felaktiga utbetalningar som lämnats. Därefter redovisar vi våra sammanfattande iakttagelser över de tillvägagångssätt, risker och bedömningar av omfattningen av felaktiga utbetalningar som gjorts i kapitel 7 och 8. Vi avslutar detta kapitel med att beskriva vilka belopp de felaktiga utbetalningarna skulle kunna uppgå till utifrån tre olika scenarier samt ge synpunkter på värdet av en anslutning till Utbetalningsmyndighetens verksamhet.

9.2 Vad kartläggningen säger om felaktiga utbetalningar

9.2.1 Riskerna för felaktiga utbetalningar

Kartläggningen visar att det finns risk för felaktiga utbetalningar inom samtliga områden som ingår i studien och att det gäller för såväl kommuner som regioner.

För kommunerna har områdena köp av insatser enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) och Socialförsäkringsbalken (SFB) samt ekonomiskt bistånd bedömts innebära de högsta riskerna. Risknivån för föreningsbidragen ligger något lägre och anges till samma nivå som några andra verksamhetsområden inom vård och omsorg. Riskerna vid köp av pedagogisk verksamhet bedöms som betydligt lägre.

Regionerna bedömer att det finns störst risk för felaktiga utbetalningar vid köp av tandvård och köp av övrig hälso- och sjukvård. Föreningsbidragen placeras relativt sett lågt i risknivå.

Ett par jämförande iakttagelser av resultaten kan göras. Generellt kan noteras att regionerna bedömer riskerna högre än kommunerna. En möjlig förklaring till det är att regionernas verksamhet till stor del bedrivs genom vårdval. Som tidigare framgått finns svårigheter i att granska privata utförare inom det området. Vidare bedömer kommuner och regioner risken för felaktiga utbetalningar av föreningsbidrag på ett likartat sätt. Ungefär en fjärdedel anser att riskerna för felaktiga utbetalningar är höga. Jämfört med andra verksamhetsområden uppfattar kommunerna att risken för felaktiga utbetalningar av föreningsbidrag är medelstor, medan regionerna bedömer risken lägre än genomsnittet för deras verksamhetsområden.

Det kan i sammanhanget konstateras att andelen privata utförare av kommunala angelägenheter har ökat successivt. År 2022 köpte kommunsektorn verksamhet från privata utförare för cirka 174 miljarder kronor, vilket justerat för inflationen innebar en ökning med nästan 50 miljarder kronor jämfört med år 2012.¹ Av de totala köpen från privata utförare står kommunerna för ungefär två tredjedelar och regionerna för ungefär en tredjedel. Vidare gjorde kommunerna utbetalningar av ekonomiskt bistånd med 10,7 miljarder kronor

¹ SCB:s räkenskapsammandrag för kommuner och regioner, SCB:s prisomräknare. Justerat till 2022 års priser ökade kommunsektorns köp av privata utförare från 125 miljarder kronor till 174 miljarder kronor mellan åren 2012 och 2022.

år 2022, och kommuners och regionernas utbetalningar av föreningsbidrag uppgick till drygt 8 miljarder kronor det året. Sett till beloppen utgör alltså utbetalningar till privata utförare merparten av de utbetalningar som ingår i utredningens uppdrag.

9.2.2 Sifferunderlaget

Det har inte varit möjligt att inom ramen för vårt uppdrag få fram några tillförlitliga siffror på omfattningen av felaktiga kommunala utbetalningar. De belopp som redovisats i enkätundersökningen är inte av den kvalitet att de kan ligga till grund för en skattning av hur stora de felaktiga kommunala utbetalningarna är. Möjliga anledningar till detta har diskuterats i kapitel 7.

9.3 Sammanfattande iakttagelser gällande modus vid felaktiga utbetalningar

Med ledning av de exempel på tillvägagångssätt bakom felaktiga kommunala utbetalningar som presenterats i avsnitt 5.4.4 kan några mer generella iakttagelser göras.

Ett förhållande som särskilt bör noteras är att en stor andel av de kommunala utbetalningarna går till juridiska personer som har ett avtalsförhållande med kommunen eller regionen. Det faktum att rättsförhållandet mellan utbetalare (kommun och region) och mottagare av utbetalningarna regleras genom avtal kan komplicera bedömningarna av om det har skett en felaktig utbetalning eller inte. Det blir i flera avseenden en fråga om tolkning av parternas avtal. Därtill kommer att det kan vara svårt att följa upp ett företags verksamhet i den utsträckning som behövs samt att exempelvis kontrollera omfattande betalningsströmmar som kan ske mellan såväl fysiska som juridiska personer. Förutom att det kan krävas stora resurser hos kommunsektorn för att utföra tillräckliga uppföljningar och kontroller, kan det ställa särskilda krav på ekonomisk och juridisk kompetens.

Ett annat förhållande som avser en stor del av de kommunala utbetalningarna, är att den som ansöker om att få förmåner utbetalda inte är densamma som den som medlen är avsedda för, alltså den vars förhållanden utgör grund för beslutet om utbetalning. Så är

exempelvis fallet med utbetalningar inom hälso- och sjukvård och det statliga tandvårdsstödet, där det är vårdgivaren och alltså inte patienten som begär utbetalning från regionen. Av detta följer att det är den sökande, vårdgivaren, som ofta orsakar den felaktiga utbetalningen. Samma princip gäller för hemtjänsten hos kommunerna. Detta till skillnad från exempelvis ekonomiskt bistånd där felet oftast orsakats av den enskilde mottagaren själv.

Det kan också noteras att det i flera av de exempel som angetts ovan är redan kriminellt belastade personer som är mottagare av utbetalningarna, antingen direkt eller indirekt som företrädare för olika verksamheter.

9.4 Sammanfattande iakttagelser gällande riskerna för felaktiga utbetalningar från kommunsektorn

9.4.1 Riskerna innebär utmaningar

Kartläggningen visar att det finns en variation av risker och hinder som försvårar kommuners och regioners arbete med att motverka felaktiga utbetalningar. Den visar också att det pågår ett aktivt arbete inom kommunsektorn för att motverka felaktigheterna, men att det finns stora utmaningar i det arbetet.

Mot bakgrund av hur kommunsektorn har svarat på frågan om risker och/eller hinder för att motverka felaktiga utbetalningar, kan det ifrågasättas hur rustad kommunsektorn som helhet är för att möta dessa utmaningar. Både kommuner och regioner rankar bristen på resurser för kontroller som den största risken och därefter att det finns bristande kunskaper på området, tätt följt av brist på vägledning och metodstöd. Det kan noteras att dessa risker härrör från interna förhållanden som kommunsektorn själv kan påverka. Externa förhållanden, såsom att regelverk försvårar arbetet eller att det föreligger brister på andra områden, exempelvis hos tillståndsmyndigheter eller på folkbokföringsområdet, bedöms i lägre grad utgöra risker för felaktiga utbetalningar än de ovan angivna interna förhållandena.

Det har också förts fram att svårigheterna inte är kopplade till något särskilt verksamhetsområde, utan i stället bottnar i den stora omfattningen av och komplexiteten i kommunens samlade utbetalningar. Det handlar om att det är resurskrävande att följa upp olika slags avtal med privata utförare och de ersättningar som utbetalas

till dessa. Det är svårt att uppjobba kunskap om felaktiga utbetalningar som är specifika för olika verksamheter vilket försvårar arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar.

9.4.2 Kommunsektorns eget arbete och externa faktorer

Risikanalyser kan bli mer träffsäkra

Kartläggningen visar att cirka 80 procent av de kommuner och regioner som besvarat enkäten genomför risikanalyser och/eller interna kontroller gällande felaktiga utbetalningar. It-system används för att granska beräkningar och utbetalningsunderlag. Både kommuner och regioner för dialoger med privata utförare och med företrädare för föreningar i syfte att följa upp och kontrollera verksamheterna.

Av kartläggningen framgår att en stor andel av både kommuner och regioner uppger att det finns bristande kunskaper på området och att de saknar vägledning och metodstöd för arbetet mot felaktiga utbetalningar. En stor andel anger att detta utgör en risk för felaktiga utbetalningar eller ett hinder i det motverkande arbetet. Hälften av dem som gör risikanalyser/interna kontroller har uppgett att det förhåller sig så. I den grupp som inte gör risikanalyser/interna kontroller anser en ännu större andel, drygt två tredjedelar, att bristande kunskap och avsaknad av vägledning och metodstöd utgör en risk för felaktiga utbetalningar eller hinder i det motverkande arbetet.

Kartläggningen visar att ökad kunskap om felaktigheter behövs för att förbättra förutsättningarna för kommuner och regioner att kunna använda ett riskbaserat arbetssätt för att motverka felaktiga utbetalningar. Riskanalyser som riktar arbetet är en viktig del i en intern kontroll som bidrar till att verksamheten når sina mål, att rapporteringen om verksamheten och ekonomin är tillförlitlig och att verksamheten efterlever lagar och regler. Kunskap och adekvat information om felaktiga utbetalningar kan också ge vägledning för urval och prioriteringar i det arbete som bedrivs i olika verksamhetsprocesser, till exempel biståndsbeslut, fakturahantering och uppföljning av privata utförare.

Arbetet prioriteras upp

I kartläggningen har framkommit att arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar har fått större uppmärksamhet i kommunsektorn på senare tid. Det finns dock fortfarande en variation i omfattning och effektivitet i det arbete som bedrivs. Större kommuner och regioner har generellt möjlighet att avsätta mer resurser för att motverka felaktiga utbetalningar än mindre kommuner och regioner. Och de som köper en jämförelsevis stor andel av verksamheten från privata utförare tenderar att ha mer utbyggda kontrollfunktioner än andra. Här bör dock erinras om att både kommuner och regioner anger att den största risken i sammanhanget är bristande resurser för kontroller. Det visar att frågan fortfarande inte har prioriterats i tillräckligt hög grad av kommunsektorn. Bilden är dock, utifrån vad som framkommit i kartläggningen om bristande kunskaper och stöd på området, mer komplex eftersom kunskap behövs för att prioritera så att avsatta resurser används på rätt sätt.

Externa faktorer medför risker

Det finns en rad externa faktorer som bedöms utgöra risker för felaktiga utbetalningar eller hinder för ett motverkande arbete. Med extern faktor avses förhållanden eller krav som ställs på kommunsektorn utifrån och som sektorn inte kan påverka. Ett exempel är sekretessregelverket som sektorn måste förhålla sig till i sin verksamhet. Det har förts fram att regelverket hindrar, eller åtminstone försvårar, ett ändamålsenligt informationsutbyte mellan såväl förvaltningar inom en och samma kommun eller region, som mellan kommuner, regioner, statliga myndigheter och banker. Vidare har brister i folkbokföringen i kombination med sekretessregler ansetts medföra särskilda risker för felaktiga utbetalningar av ekonomiskt bistånd. Tjänsten SSBTEK, som avser ekonomiskt bistånd och har berörts i avsnitt 5.4.2, utgör inte ett tillräckligt effektivt verktyg i det motverkande arbetet.

Även regelverken gällande LOU och LOV har lyfts fram. I kartläggningen har angetts att LOV medför risker i större utsträckning än LOU. Anledningen anges vara att LOV oftare innebär svårigheter att dels följa upp om köpta insatser har genomförts, dels kontrollera leverantörers lämplighet att utföra kommunala åtaganden.

9.5 Sammanfattande iakttagelser gällande omfattningen av felaktiga kommunala utbetalningar

9.5.1 Andelen felaktiga kommunala utbetalningar som redovisats är låg

Kartläggningen av felaktiga utbetalningar har, som angetts i avsnitt 8.5, fokuserat på kända felaktiga utbetalningar. Redan av det skälet kan den inte ge en rättvisande bild av kommunsektorns totala felaktiga utbetalningar, eftersom okända felaktiga utbetalningar utelämnats av naturliga skäl. Det innebär i sin tur att den andel som rapporterats till oss utgör den lägsta nivå som de felaktiga utbetalningarna kan uppgå till men säger lite om den totala nivån.

Enligt vår bedömning framstår den redovisade omfattningen av kända felaktiga utbetalningar som låg, vilket också stöds av uppgifter som framkommit i de intervjuer som hållits. Den låga andelen, menar vi, kan inte enbart förklaras med att vissa kommuner inte besvarat våra frågor.

Sammantaget menar vi att de belopp om kända felaktiga utbetalningar som redovisats till oss inte är användbara för att bedöma omfattningen av de totala felaktiga utbetalningarna, då det skulle leda till stora underskattningar. I det följande redogör vi för skälen bakom denna bedömning.

9.5.2 Ramen för utredningens arbete påverkar resultatet av kartläggningen

Att kartlägga felaktiga utbetalningar avseende kommuners och regioners köp av verksamhet är en stor utmaning då det rör sig om ett stort antal verksamhetsområden som i olika avseenden skiljer sig åt. För att kunna ge en rättvisande bild skulle utredningen behöva specialgranska vart och ett av dessa områden eller åtminstone de mest betydelsefulla, vilket skulle innebära ett mycket omfattande arbete.

Utredningen har varken haft resurser eller praktiska förutsättningar för att göra en heltäckande kartläggning. Som exempel kan nämnas att en granskning av regionernas köp av vård från privata utförare bland annat skulle kräva en noggrann undersökning av patientjournaler för att fastställa om utbetalningar skett korrekt. Detta

eftersom journalanteckningar ofta utgör det enda underlaget för en utbetalning. För att en rättvisande bedömning ska kunna göras måste sådana journalgranskningar utföras av medicinskt kunniga personer, exempelvis av läkare såsom sker i dag i samband med regionernas fördjupade granskningar.

Vidare skulle det behöva göras en närmare undersökning av innebörden av olika avtal mellan kommuner respektive regioner och privata utförare, och därefter en bedömning av i vilken mån den senare levererat i enlighet med avtalet. När det exempelvis gäller hemtjänst skulle undersökningen behöva omfatta olika typer av avtal och ersättningsmodeller samt en genomarbetad analysmetod för att fånga felaktiga utbetalningar i form av till exempel överdebitering. Ytterligare undersökningar skulle krävas inom en rad andra verksamhetsområden.

Det hör också till saken att exempelvis Ekonomistyrningsverkets (ESV) omfattningsstudie, vilken berörs nedan i avsnitt 9.5.5, till stor del vilar på empiriska metoder såsom samkörning av olika myndigheters register och slumpmässiga urval med extra kontroller. Någon sådan undersökning som är relevant för vårt sammanhang har inte varit möjlig att genomföra.

Att ta sig an kartläggningsuppdraget på ett sådant sätt som nu beskrivits skulle innebära en så stor arbetsinsats och sådana praktiska utmaningar, att det inte varit möjligt inom ramen för vårt uppdrag.

9.5.3 Många kommuner och regioner saknar rutiner för att dokumentera felaktiga utbetalningar

På frågan om till hur stora belopp de kända felaktiga utbetalningarna uppgick år 2022 har svaret i de flesta fall angetts till antingen 0 kronor eller ”ingen uppgift”. I de efterföljande intervjuerna har dock framkommit att flera kommuner och regioner har redovisat för låga belopp till oss eller inget belopp alls trots att det förekommit felaktiga utbetalningar. Anledningen till det har oftast handlat om att berörd kommun eller region saknat rutiner för dokumentation och redovisning av felaktiga utbetalningar, varför de inte har kunnat rapportera några uppgifter. I några fall har angetts att de haft svårt att rapportera belopp gällande ärenden som sträckt sig över flera år.

Att det finns brister i rutiner för dokumentation och redovisning framgår även om man jämför statistiken över polisanmälda brott med de uppgifter som rapporterats till oss. Kommunerna anmälde

år 2022 sammanlagt 1 160 bidragsbrott. Av 290 kommuner anmälde 124 kommuner minst 1 bidragsbrott, vilket motsvarar 43 procent av kommunerna. I kartläggningen har 98 kommuner genomgående angett att summan av deras felaktiga utbetalningar under år 2022 uppgick till 0 kronor för samtliga undersökta verksamhetsområden. Av dessa har 44 kommuner, motsvarande 45 procent av dem, samtidigt anmält minst 1 bidragsbrott under det året. Med förbehåll för att vissa brottsanmälningar som gjordes år 2022 avser händelser som inträffat tidigare år, stärker detta bilden av att det finns bristande rutiner för att dokumentera felaktiga utbetalningar.

I termer av kända och okända felaktiga utbetalningar kan man vidare fråga sig till vilken kategori felaktiga utbetalningar som fallit bort på grund av bristande dokumentation och rutiner hör. Hade all information som finns tillgänglig, om än inte sammanställd, hos kommuner och regioner sammanställts, hade kunskapsläget förbättrats och förutsättningarna för att bedriva ett ändamålsenligt och effektivt arbete för att motverka felaktigheterna hade varit bättre (jämför vad som sagts ovan i avsnitt 9.4.2).

9.5.4 Felaktiga utbetalningar knutna till en viss aktör eller vissa verksamhetsområden får stor påverkan på kartläggningen

I kartläggningen har kommuner och regioner lämnat exempel på hur stora belopp som de felaktiga utbetalningarna kan avse. Dessa exempel visar att det kan röra sig om stora belopp när oegentligheter upptäcks och att det då inte sällan handlar om felaktiga utbetalningar som har pågått under flera år.

Ett av exemplen avser upphandlad hemtjänst där kommunen upptäckte att en utförare hade överdebiterat genom att begära betalning för tid och tjänster som inte utförts. Beloppet för dessa felaktiga utbetalningar uppgick till motsvarande drygt 16 procent av kommunens totala köp av hemtjänst från privata utförare det året. Vidare finns exempel från två stora kommuner som angett felaktiga utbetalningar för köp av hemtjänst som motsvarar 7 respektive 14 procent av de totala köpen från privata utförare under det undersökta året.

När det gäller hela verksamhetsområden uppger företrädare för samtliga kommuner som intervjuats att de årligen och över tid har haft felaktiga utbetalningar inom ekonomiskt bistånd. Omfattningen

varierar, men en stor kommun har angett att andelen uppgår till minst 2–5 procent av utbetalningarna inom området. Genom enkätundersökningen har vi fått ta del av flera exempel inom LSS-verksamheten där en stor kommun uppgett att de felaktiga utbetalningarna uppgått till motsvarande 4 procent av kommunens totala köp av insatser enligt LSS och SFB år 2022. En annan mindre kommun har uppgett ett belopp för samma år som motsvarar 12 procent av deras totala inköp på området.

De rapporterade resultaten styrs alltså i hög grad av enskilda felaktiga utbetalningar eller felaktiga utbetalningar inom enskilda verksamhetsområden. Hur stora belopp som rapporteras beror på upptäckten av enskilda omfattande fall samt av huruvida det bedrivs ett systematiskt arbete mot felaktiga utbetalningar inom ett visst verksamhetsområde eller inte. Här bör lyftas fram att andelen kommuner och regioner som har svarat att de inte har någon uppgift om felaktiga utbetalningar har varierat mellan olika verksamhetsområden, och att andelen har varit stor för vissa områden. I kapitel 7 har konstaterats att det inte har varit möjligt för oss att genomföra en kartläggning av felaktiga kommunala utbetalningar som ger en fullständig och rättvisande bild av problematiken. Till de skäl som angetts där ska alltså adderas att enskilda ärenden kan röra stora belopp och när det inte bedrivs ett systematiskt arbete baserat på kunskap och information om felaktiga utbetalningar undgår sannolikt felaktiga utbetalningar i andra omfattande ärenden upptäckt. Även detta leder till slutsatsen att de felaktiga utbetalningarna inom kommunsektorn uppgår till betydligt större belopp än vad som redovisats till oss samt pekar på vikten av ett systematiskt motverkande arbete.

9.5.5 Tidigare bedömningar av felaktiga utbetalningar

Eftersom det inte tidigare har gjorts någon så omfattande kartläggning på nationell nivå av de felaktiga kommunala utbetalningarna som den som vi haft i uppdrag att göra, har vi inte någon motsvarande studie att jämföra våra resultat med. Det finns därför anledning att bredda perspektivet något för att sätta de till oss redovisade siffrorna i ett sammanhang.

Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen (KUT-delegationen) redovisade i sin slutrapport en bedömning av den totala omfattningen i främst de statliga välfärdssystemen (exklusive ålderspensionssystemet). Enligt delegationens bedömning uppgick den totala omfattningen av felaktiga utbetalningar till 5,5 procent eller motsvarande 18 miljarder kronor årligen. Osäkerhetsintervallet i bedömningen uppgick till 3,5–8 procent eller vid den tiden, år 2017, motsvarande 11–27 miljarder kronor. Gällande utbetalningar från kommunsektorn togs endast felaktiga utbetalningar av ekonomiskt bistånd upp och bedömes uppgå till 3,1–7,7 procent. KUT-delegationens skattning byggde dock på så kallade expertbedömningar (Expert Elicitation), vilka delegationen poängterade var behäftade med stor osäkerhet.²

ESV bedömde i rapporten *Omfattningen av felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen*³ att felaktiga utbetalningar från de statliga välfärdssystemen uppgick till 13–16,3 miljarder kronor år 2021, eller motsvarande 1,8–2,2 procent av de totala utbetalningarna. ESV:s bedömning inkluderade då ålderspensionssystemet. Om man drog av skattningen för allmän pension låg de felaktiga utbetalningarna på 3,6–4,5 procent. ESV:s skattning omfattade inte utbetalningar från kommuner och regioner.

Försäkringskassan har vid flera tillfällen skattat omfattningen av felaktiga utbetalningar av statlig assistansersättning. Enligt den senaste studien uppgick de felaktiga utbetalningarna år 2021 till nästan 2 miljarder kronor. Det motsvarar 8 procent av det totalt utbetalda beloppet, varav Försäkringskassan bedömer att de själva orsakade en mycket liten andel (0,05 procentenheter).⁴

² SOU 2019:59, *Samlade åtgärder för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen*, s. 91 och den därtill hörande rapport 4, *Läckaget från välfärdssystemen, del 1 – Omfattningsstudier och bedömningar av felaktiga utbetalningar från vissa välfärdssystem*, s. 198 f.

³ Ekonomistyrningsverket, *Omfattningen av felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen*, ESV 2023:22, s. 8.

⁴ Försäkringskassan, *Felaktiga utbetalningar av assistansersättning, merkostnadsersättning och omvårdnadsbidrag*, PM 2023:11, s. 3. Det finns flera skäl till att vi inte kan använda Försäkringskassans metod som förlaga vid skattning av kommunernas felaktiga utbetalningar på området. Exempelvis är målgruppen som får ersättning förvisso till stora delar densamma, men de som erhåller de största utbetalningarna, det vill säga de som även får statlig ersättning, kan på olika sätt skilja sig från gruppen som bara får ersättning från kommunen. De två grupperna är således inte helt jämförbara. Vidare har vi inget underlag om i vilken utsträckning kommunerna själva orsakar felaktiga utbetalningar av ersättning för personlig assistans och kan inte göra antagandet att det sker i samma (låga) grad som Försäkringskassan bedömer för sin verksamhet.

I ett internationellt perspektiv kan en brittisk artikel från år 2012 lyftas fram i vilken resultaten av 69 studier rörande felaktiga utbetalningar inom hälso- och sjukvårdssektorn sammanställts. Studierna hämtades från Storbritannien, USA, Frankrike, Belgien, Nederländerna och Nya Zeeland. Slutsatsen i artikeln var att de felaktiga utbetalningarna inom området kunde förväntas uppgå till minst 3 procent, men troligen till mer än 5 procent och möjligen vara så höga som 10 procent.⁵

KUT-delegationens, ESV:s och Försäkringskassans bedömningar är naturligtvis av visst värde när det kommer till kommunala utbetalningar, men det måste beaktas att studierna i princip uteslutande har avsett statliga utbetalningar och dessutom till enskilda fysiska personer. Huvuddelen av de kommunala utbetalningar som ingår i vår kartläggning (över 90 procent av det totala beloppet) avser köp av verksamheter och därmed utbetalningar till juridiska personer. När det gäller den brittiska artikeln berör den inte svenska förhållanden och dessutom grundas bedömningarna i den på förhållanden från flera olika länder. Sedan artikeln skrevs har både samhällsförhållanden och karaktären på de felaktiga utbetalningarna liksom det arbete som bedrivs för att motverka dessa förändrats, varför slutsatserna i den måste bedömas med försiktighet. Oaktat det kan konstateras att intervallet som anges för felaktiga utbetalningar korresponderar i stort mot bedömningarna i både KUT-delegationens och ESV:s bedömningar. Vi menar därför att artikeln trots allt kan ge en viss vägledning på grov nivå om hur omfattande de felaktiga utbetalningarna är.

9.5.6 Slutsatser kring omfattningen av felaktiga kommunala utbetalningar

Sammanfattningsvis kan konstateras att det inte har varit möjligt för oss att göra en kartläggning som ger en rättvisande bild av de felaktiga kommunala utbetalningarna i fråga om belopp. Det beror på flera orsaker. Många kommuners och regioners kontrollarbete är i sin linda, träffsäkra riskanalyser förutsätter mer kunskap och information om felaktiga utbetalningar och kommuner och regioner anlitar privata utförare bland annat med tillämpning av LOV. Detta innebär att det varit mycket svårt för oss att göra ett relevant urval

⁵ Graham Brooks, Mark Button and Jim Gee, *The scale of health-care fraud: A global evaluation*, Security Journal, Volume 25, Number 1, 2012.

för att genomföra en kartläggning av omfattningen av felaktiga kommunala utbetalningar. Inom det statliga området har det under ett antal år lagts ner stora resurser för att kunna få en närmare uppfattning om de felaktiga utbetalningarna, vilket innebär att det är ett stort arbete som måste göras. Sådana resurser har inte funnits inom ramen för denna utredning.

Vad som däremot kan fastslås är att många kommuner och regioner har brister i sin dokumentation och redovisning gällande felaktiga utbetalningar och att kunskapsläget gällande felaktiga utbetalningar inte är tillräckligt högt. Det innebär utmaningar inte bara när det kommer till att kartlägga de felaktiga utbetalningarna, utan även i arbetet för att motverka dessa. Om kommuner och regioner inte har tillräcklig kännedom om vilka felaktiga utbetalningar de utsätts för, kan det antas att det arbete som bedrivs för att motverka dem inte är tillräckligt ändamålsenligt och effektivt. Kunskap och information om felaktiga utbetalningar behövs dels i de verksamhetsprocesser där utbetalningar genereras eller hanteras, till exempel biståndsbeslut, uppföljning av privata utförare och fakturahantering, dels för att den interna kontrollen ska kunna utformas så att den bidrar till att ändamålsenligheten i verksamheten stärks och att den bedrivs effektivt och säkert, med medborgarnas bästa för ögonen.

När det gäller omfattningen av de felaktiga utbetalningarna kan så mycket sägas att det finns belägg för att omfattningen är större än de belopp som redovisats till oss. Denna slutsats bygger vi på informationen om de brister som framkommit i dokumentation och redovisning av felaktiga utbetalningar, men också på att kunskapsläget i stort torde ha brister. Därutöver har det vid intervjuer framkommit att de felaktiga utbetalningarna kan uppgå till betydligt högre belopp i vart fall vad gäller vissa enskilda verksamhetsområden. Till detta kan vi addera att merparten av de kommunala utbetalningarna görs till privata utförare, något som bedömts innebära stora risker för felaktiga utbetalningar och samtidigt avser stora belopp. Sådana utbetalningar har inte på nationell nivå kartlagts på ett tillräckligt omfattande och djupgående sätt tidigare, och som framgått har det inte heller varit möjligt inom ramen för vårt uppdrag. Det finns därför en osäkerhet kring dessa utbetalningar, men de uppgifter vi erhållit tyder på att det sannolikt rör sig om stora belopp. Vi kan vidare konstatera att de studier som presenterats ovan pekar på att de felaktiga utbetalningarna från de statliga systemen uppgår

till höga belopp. Mot bakgrund av vad som framkommit beträffande risker för felaktiga utbetalningar från kommunsektorn är det inte osannolikt att andelen felaktiga kommunala utbetalningar ligger i intervallet 5 till 10 procent, men andelen kan naturligtvis vara både högre och lägre.

9.5.7 Nyttan med en kartläggning

Vi har kunnat konstatera att det saknas tillräckligt säkra uppgifter om hur stora de felaktiga utbetalningarna är för att kunna bedöma omfattningen. Vi har också lyft fram några troliga orsaker till att underlaget är så osäkert. I det sammanhanget måste man, som framhölls i kapitel 5, också komma ihåg att det först är på senare år som de felaktiga kommunala utbetalningarna har börjat uppmärksammas och att det inte är så länge sedan som de privata aktörernas intåg på det kommunala området tog fart på allvar. Det är dock ett faktum att brister föreligger och att det påverkar möjligheterna att få tillgång till rättvisande uppgifter i en kartläggning.

I en sådan kontext är det i princip omöjligt att på ett någorlunda rättvisande sätt beskriva och synliggöra de felaktiga utbetalningarna i fråga om belopp. För att en sådan kartläggning ska vara möjlig krävs för det första att kommuner och regioner själva har tillräcklig kunskap om de felaktiga utbetalningar som görs. Eftersom respektive kommun och region ansvarar för sin verksamhet, är det också där kunskapen finns om till vilka aktörer utbetalningar görs, till vilket belopp, för vilket ändamål och vilka avtal som ingåtts med privata utförare samt vilka överenskommelser som gjorts med lokala föreningar. En sådan kunskap inom kommunen och regionen förutsätter att det bedrivs ett aktivt och adekvat kontrollarbete i de olika verksamhetsprocesserna och att det dokumenteras och sammanställs. Om kontrollarbetet brister, exempelvis för att det inte sker några avtalsuppföljningar, är det inte så konstigt att man upptäcker få eller inga felaktiga utbetalningar till privata utförare. Om man inte kontrollerar att föreningsbidragen används för de ändamål och under de förutsättningar som de beviljats, går det inte heller att avgöra om pengarna betalats ut felaktigt. Saknas dessutom riskanalyser som riktar arbetet dit risken för felaktiga utbetalningar är störst ges inte

heller förutsättningar för den interna kontrollen att med rimlig säkerhet fånga upp dessa.

En intressant konsekvens av detta är att de kommuner och regioner som rapporterar störst problem, det vill säga flest eller högst felaktiga utbetalningar, inte nödvändigtvis är de som har störst problem med felaktiga utbetalningar. Det är troligtvis i stället ett tecken på att de utför ett adekvat och effektivt kontrollarbete, vilket i förlängningen bör leda till färre felaktiga utbetalningar. Samtidigt kan det naturligtvis vara så att ett effektivt kontrollarbete utförs på förekommen anledning, det vill säga att de kommuner och regioner som utför frekventa kontroller gör detta på grund av att de vet att de har ett stort antal felaktiga utbetalningar medan andra kommuner och regioner förhåller sig mer passiva eftersom de på goda grunder är trygga i att de felaktiga utbetalningarna är få. Vi har dock svårt att anamma tanken att vissa kommuner och regioner skulle vara helt förskonade från felaktiga utbetalningar ens inom ett enskilt verksamhetsområde. Att det skulle förhålla sig på det sättet motsägs också av att vissa kommuner som uppgett att de har 0 kronor i felaktiga utbetalningar samtidigt har polisanmält bidragsbrott och i anmälan angett vissa belopp.

Trots de utmaningar som varit förknippade med kartläggningsarbetet bedömer vi att det varit meningsfullt att genomföra en kartläggning. Den ger indikationer om inom vilka kommunala områden felaktiga utbetalningar förekommer, hur de kan se ut och i vilken omfattning de hittills identifierats. Vi har framför allt fått till oss att bristande kunskap och information om felaktiga utbetalningar medför utmaningar för kommuner och regioner i arbetet med att utforma ändamålsenliga och effektiva arbetssätt, både inom verksamhetsområden och inom den interna kontrollen. Resultaten är således till nytta i arbetet för att utforma förslag om kommunal anslutning till Utbetalningsmyndigheten. Vi vill dock understryka att resultaten av kartläggningen måste tolkas mot bakgrund av den kontext i vilken den genomförts och vi bedömer att de belopp som anges är en underskattning. Det finns annars risk att kartläggningen skulle kunna ge en felaktig bild av problematiken som förmedlar att den är mindre allvarlig än vad den egentligen är, vilket i sin tur kan leda till att de felaktiga utbetalningarna inom kommunsektorn inte tas på det allvar som behövs.

Med en sådan felaktig bild följer ett flertal risker, såsom att den brottslighet som riktas mot kommunsektorn får fortgå utan några insatser eller åtminstone utan så kraftfulla insatser som vore motiverade, att offentliga medel göder grov ekonomisk och /eller organiserad brottslighet som påverkar samhället i stort, att ersättningsystemen urholkas och med det kommunsektorns ekonomi vilket kan leda till att de personer som är i behov av samhällets stöd inte får den hjälp de behöver. Till detta kan läggas risken för (ökad) osund konkurrens inom välfärdssektorn. Det bör även framhållas att det i ett större perspektiv är en demokratifråga då det handlar om vad allmänna medel används till.

Slutsatsen av det som nu framförts är att resultaten av en kartläggning av det slag som vi har i uppgift att genomföra måste tolkas och värderas med stor försiktighet. Det gäller inte minst i fråga om de konkreta belopp som framkommit i studien.

9.5.8 Kommunsektorns felaktiga utbetalningar enligt tre scenarier

Företrädare för kommuner och regioner som utredningen intervjuat pekar på svårigheter med att bedöma omfattningen av okända felaktiga utbetalningar. De är samtidigt övertygade om att de är förhållandevis stora. För de egna verksamheterna uppskattas de felaktiga utbetalningarna uppgå till mellan 2–3 och 10 procent. Flera företrädare menar att det som upptäcks endast utgör en bråkdel av det egentliga beloppet.

För att ge ett perspektiv på vad dessa bedömningar innebär i reella tal redovisar vi i tabell 9.1 tre räkneexempel (scenarier) för omfattningen av kommunernas och regionernas felaktiga utbetalningar enligt de avgränsningar vi gjort i vår kartläggning.

I ett "lågscenari" utgår vi från att de felaktiga utbetalningarna uppgår till 1 procent. Beräknat på kommunsektorns utbetalningar år 2022 kan de felaktiga utbetalningarna då skattas till cirka 1,9 miljarder kronor, varav 1,3 miljarder kronor för kommunerna och drygt 600 miljoner kronor för regionerna.

I "högscenariot" uppgår de felaktiga utbetalningarna till 10 procent av totalt utbetalt belopp, vilket motsvarar 19,3 miljarder kronor varav knappt 13,1 miljarder kronor för kommunerna och 6,2 miljarder kronor för regionerna. Om de felaktiga utbetalningarna upp-

går till 5 procent motsvarar det drygt 9,6 miljarder kronor, varav 6,5 miljarder kronor för kommunerna och 3,1 miljarder kronor för regionerna.

Notera att dessa scenarion syftar till att åskådliggöra storleksordningen på det totalbelopp som kommunsektorns felaktiga utbetalningar skulle kunna omfatta.

Tabell 9.1 Kommunernas och regionernas felaktiga utbetalningar enligt tre scenarier: låg, mellan och hög andel

Miljoner kronor

Verksamhet	Utbetalt 2022	Scenario 1. (låg) Felaktiga utbetalningar om 1 procent	Scenario 2. (mellan) Felaktiga utbetalningar om 5 procent	Scenario 3. (hög) Felaktiga utbetalningar om 10 procent
Ekonomiskt bistånd	10 765	108	538	1 077
Kommunernas köp av verksamhet	114 232	1 142	5 712	11 423
<i>Varav pedagogisk verksamhet</i>	<i>57 577</i>	<i>576</i>	<i>2 879</i>	<i>5 758</i>
Kommunernas bidrag till föreningar och stiftelser	5 543	55	277	554
Kommunerna totalt	130 540	1 305	6 527	13 054
Regionernas köp av verksamhet	59 594	596	2 980	5 959
Regionernas bidrag till föreningar och stiftelser	2 842	28	142	284
Regionerna totalt	62 436	624	3 122	6 244
Kommunsektorn totalt	192 976	1 930	9 649	19 298

Källa: Egna beräkningar, sifferuppgifter från SCB/SKR.

9.6 Kartläggningens betydelse för en kommunal anslutning

Kartläggningen visar på svårigheter för kommunsektorn att motverka de felaktiga utbetalningarna. Anledningarna till detta är flera, men har i huvudsak sin grund i att kommuner och regioner bedriver en omfattande verksamhet med många olika typer av utbetalningar

och att det inom kommunsektorn inte finns tillräcklig kunskap och information om felaktiga utbetalningar.

Vad gäller modus vid felaktiga utbetalningar kan konstateras att en kommunal anslutning till Utbetalningsmyndighetens verksamhet skulle kunna ge värdefulla bidrag till en effektiv uppföljning och kontroll inom kommuner och regioner. Ett sådant bidrag är de underrättelser som Utbetalningsmyndigheten kommer att skicka till kommunsektorn och som kan ge vägledning om vilka personer, företag, föreningar, betalningar eller verksamhetsområden som bör granskas. Underrättelserna kan också användas för att få kunskap om *hur* en viss verksamhet bör granskas, exempelvis vilka uppgifter som är relevanta att kontrollera och på vilket sätt någon lyckats tillskansa sig en oriktig utbetalning. En anslutning skulle även öka förutsättningar för att identifiera oseriösa personer som satt i system att försöka er-hålla felaktiga utbetalningar från flera olika utbetalare och system.

Kartläggningen visar också att kontrollen och uppföljningen av verksamheter sällan är tillräcklig eller ändamålsenligt utformad trots att det ofta handlar om utbetalningar av stora belopp. Kommunsektorn har inte haft rätt beredskap för att motverka de felaktiga utbetalningarna och det finns brister i det arbete som bedrivs. En anslutning skulle därför ge bättre förutsättningar för kunskapsuppbyggnad och stöd i det egna arbetet kring riskerna. Underrättelserna om misstänkta felaktiga utbetalningar från Utbetalningsmyndigheten skulle bland annat kunna hjälpa kommunsektorn att göra informerade urval och granskningar på området. Det är vidare vår bedömning att underrättelserna skulle kunna användas för att förbättra sektorns riskanalyser och interna kontroll i syfte att göra dem mer träffsäkra. Utbetalningsmyndighetens möjligheter att inhämta och sambearbeta uppgifter skulle dessutom kunna överbrygga vissa av de externa hinder som sektorn menar hindrar det motverkande arbetet. Det kan därvid noteras att Utbetalningsmyndighetens möjligheter att sambearbeta uppgifter är betydligt mer långtgående än kommunsektorns och informationen i underrättelser sträcker sig betydligt längre än den uppgiftssamling som finns tillgänglig i SSBTEK.

Som konstaterats måste det bedrivas ett systematiskt och kontinuerligt arbete mot de felaktiga utbetalningarna. En kommunal anslutning till Utbetalningsmyndighetens verksamhet skulle kunna vara ett verktyg i ett sådant arbete. Genom myndighetens möjlighet att ha ett perspektiv som sträcker sig över både förvaltningsnivåerna

och de olika utbetalningssystemen samt möjligheten att dela med sig av informationen genom underrättelser till kommunsektorn, kan kunskapen om vilka felaktiga utbetalningar som förekommer förbättras. I den mån Utbetalningsmyndigheten underrättar kommuner och regioner om misstänkta felaktiga utbetalningar innebär det i praktiken också att det sker en dokumentation av dessa, vilket kommer sektorn till del. Som konstaterats i avsnitt 6.10.3 krävs dock att sektorn tar hand om de underrättelser som kommer från myndigheten och reagerar på dessa, för att de ska vara till nytta i arbetet. Sådana underrättelser kan bidra till att felaktiga utbetalningar stoppas och ligga till grund för kommuners och regioners urval av vilken typ av ärenden som bör granskas och inom vilka verksamhetsområden som granskningar bör göras. Här ska också erinras om att Utbetalningsmyndigheten i första hand ska fokusera på sådana felaktiga utbetalningar som myndigheterna själva har svårt att upptäcka. Även om det sker en kommunal anslutning till Utbetalningsmyndigheten har kommuner och regioner alltså ett eget arbete att göra med bland annat kvalitetssäkring i arbetet. I det arbetet kommer de underrättelser och den kunskap som byggs upp inom Utbetalningsmyndigheten att vara till nytta, inte minst för de kommuner och regioner som inte kommit så långt i sitt arbete.

Genom att låta Utbetalningsmyndigheten genomföra dataanalyser och granskningar av enskilda betalningar från både statliga myndigheter, kommuner och regioner, kan ökad kunskap om de felaktiga utbetalningarna genereras. Mönster och samband som är centralt för att förstå systemövergripande angrepp kan då identifieras. Kommuner och regioner kan sedan med hjälp av underrättelser från Utbetalningsmyndigheten med information som indikerar felaktigheter rikta sitt kontroll- och uppföljningsarbete mot sådana utbetalningar där det finns indikationer om fel. Ett sådant informationsutbyte mellan Utbetalningsmyndigheten och kommuner respektive regioner förbättrar förutsättningarna för korrekta kommunala beslut. Det ger i sin tur förutsättningar för ett effektivare arbete för att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar och välfärdsbrottslighet. Det bidrar i förlängningen till att upprätthålla tilliten till välfärdssystemen.

Vad som också är tydligt utifrån kartläggningen är att en anslutning inte löser alla de utmaningar som kommunsektorn står inför när det gäller felaktiga utbetalningar. Utbetalningsmyndighetens

dataanalyser och granskningar kan identifiera en hel del felaktigheter, men inte alla. Myndighetens uppdrag är dessutom att komplettera de utbetalande aktörernas eget kontrollarbete, inte ersätta det. Det innebär att kommunsektorn måste ha beredskap att agera på de underrättelser som skickas från myndigheten och både fortsätta och utveckla sitt pågående arbete. En kommunal anslutning till Utbetalningsmyndighetens verksamhet ska därför ses som ytterligare ett verktyg i detta arbete.

Sammantaget bedömer vi alltså att kartläggningen ger stöd för att en anslutning till Utbetalningsmyndighetens verksamhet skulle gagna arbetet med att motverka de felaktiga kommunala utbetalningarna, även om anslutningen i sig endast är en kompletterande åtgärd i det motverkande arbetet. En anslutning kan således inte ersätta det ansvar som den kommunala sektorn och andra aktörer har att upptäcka, förebygga och förhindra felaktiga utbetalningar.

DEL 3

Kommunal anslutning till
Utbetalningsmyndighetens
verksamhet

10 Rättsliga förutsättningar för kommunal anslutning till Utbetalningsmyndighetens verksamhet

10.1 Flera omfattande regelverk får betydelse

I våra direktiv anges att det är angeläget med ett systematiskt arbete över förvaltningsnivåerna för att hantera de utmaningar som uppstår till följd av avancerade och systemövergripande välfärdsangrepp, och att kommuner och regioner därför behöver anslutas till Utbetalningsmyndighetens verksamhet. Utredningen ska analysera de rättsliga förutsättningarna för en sådan kommunal anslutning utifrån gällande bestämmelser om bland annat den kommunala självstyrelsen, kartläggning av personliga förhållanden och dataskydd, offentlighet och sekretess samt upphandling och statsstöd.

En kommunal anslutning till Utbetalningsmyndighetens verksamhet innebär att kommunal och statlig verksamhet integreras i viss mån. Graden av integrering skiljer sig åt beroende på hur en anslutning utformas och en rad frågor av förvaltningsrättslig karaktär aktualiseras. Vissa av dem blir relevanta att diskutera oavsett graden av integrering, exempelvis frågor om den kommunala självstyrelsen. Andra rättsliga frågor får olika betydelse beroende på integreringsgraden, exempelvis frågor om offentlig upphandling och statsstöd. Rättsliga förutsättningar gällande offentlighet och sekretess samt skyddet av den personliga integriteten har betydelse för kommunal anslutning oavsett grad av integrering och behandlas i kapitel 13–16.

I detta kapitel behandlas ramverken om kommunal självstyrelse, den kommunala finansieringsprincipen, offentlig upphandling, statsstöd och konkurrensbegränsande regler. Vart och ett av områdena är mycket omfattande. Det är varken möjligt eller för sammanhanget relevant att här ge en fullständig bild av dem. Framställningen tar upp sådant som har betydelse för de fyra alternativ till kommunal anslutning som vi presenterar i följande kapitel.

10.2 Rättsliga aspekter gällande kommunsektorn

10.2.1 Allmänt om den kommunala självstyrelsen

Kommuner och regioner har olika förutsättningar beroende på bland annat demografi, geografi, näringsstruktur och arbetsmarknadens utseende. För att kunna fungera på bästa sätt krävs att verksamheten i kommuner och regioner kan anpassas efter de förutsättningar som råder. Detta är ett av de två motiv som numera anses vara de tyngsta bakom principen om den kommunala självstyrelsen. Det andra motivet är demokratin, vilken har ansetts som den viktigaste värdegrunden för självstyrelsen.¹

Eftersom kommunal självstyrelse innebär att beslutsfattandet sker nära medborgarna, ger det en möjlighet till lokalt och regionalt inflytande över olika verksamheter och till ansvarsutkrävande för den genomförda politiken. Det anses i sin tur stärka legitimiteten i det politiska systemet.² Självstyrelsen utgör på så sätt en viktig funktion i det svenska politiska systemet, vilket inte minst understryks av att den är grundlagsfäst i regeringsformen.³ En lagstiftning som innebär inskränkningar i den kommunala självstyrelsen måste därför övervägas nog.

10.2.2 Den kommunala självstyrelsens innebörd

Det finns inte någon allmänt accepterad definition av begreppet kommunal självstyrelse. I 1 kap. 1 § andra stycket regeringsformen anges att den svenska folkstyrelsen bygger på fri åsiktsbildning och

¹ Prop. 2001/02:80, *Demokrati för det nya seklet*, s. 73.

² Statskontoret, *Kommunalt självstyre och proportionalitet*, rapport 2011:17, s. 15 f.

³ I arbetet med regeringsformen framhöll konstitutionsutskottet att den kommunala självstyrelsen utgör en av grunderna för den svenska demokratin (KU 1973:26, s. 39).

på allmän och lika rösträtt samt att folkstyrelsen förverkligas genom ett representativt och parlamentariskt statskick och genom kommunal självstyrelse. Av förarbetena till regeringsformen framgår att det inte skulle vara lämpligt eller möjligt att i grundlag precist definiera gränserna för en sådan självstyrelse. Anledningen till det är att förhållandet mellan stat och kommun präglas av en helhetssyn, där samverkan sker på olika områden och i olika former för att uppnå målen i samhället. Arbets- och befogenhetsfördelningen mellan stat och kommun måste därför kunna ändras i takt med samhällsutvecklingen. Vidare framgår att det är av grundläggande betydelse för kommunernas kompetens att de utöver sina särskilda uppgifter har en fri sektor inom vilken de kan ta hand om sina egna angelägenheter och att det inom det området finns utrymme för en kommunal initiativrätt. Denna initiativrätt, anges det, bildar en kärna i den kommunala självbestämmanderätten.⁴

Genom de ändringar som skedde i regeringsformen år 2010 infördes ett nytt kapitel om kommunerna i grundlagen (14 kapitlet). I 14 kap. 2 § regeringsformen anges att kommunerna sköter lokala och regionala angelägenheter av allmänt intresse på den kommunala självstyrelsens grund. Där anges vidare att kommunerna på samma grund även sköter de övriga angelägenheter som bestäms i lag. Detta innebär att självstyrelsen gäller för såväl den verksamhet som grundas på kommunallagen (vilken benämns den fria sektorn) som den verksamhet som följer av annan lag (den specialreglerade sektorn).

Principen om självstyrelse finns även angiven i kommunallagen. I 1 kap. 2 § kommunallagen (2017:725) anges att kommuner och regioner på demokratins och den kommunala självstyrelsens grund sköter de angelägenheter som anges i kommunallagen eller annan författning. Paragrafens innebörd befäster därmed vad som sagts ovan om principens tyngd och att den gäller för all kommunal verksamhet.

⁴ Prop. 1973:90, *Kungl. Maj:ts proposition med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning m.m.*; given Stockholms slott den 16 mars 1973, s. 190.

10.2.3 Området för den kommunala självstyrelsen

Av 14 kap. 2 § regeringsformen följer att kommunerna sköter lokala och regionala angelägenheter av allmänt intresse på den kommunala självstyrelsens grund. Närmare bestämmelser om detta finns i lag. På samma grund sköter kommunerna även de övriga angelägenheter som bestäms i lag. I 2 kap. 1 § kommunallagen anges att kommuner och regioner själva får ha hand om angelägenheter av allmänt intresse som har anknytning till deras område eller deras medlemmar. Ett exempel på utvidgning av kommunernas handlingsutrymme som ges utanför kommunallagen är lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter. I 1 kap. 1 § förtydligas att den lagen ger kommuner och regioner ökade befogenheter i förhållande till vad som gäller enligt kommunallagen. I lagen medges till exempel att viss verksamhet bedrivs på affärsmässiga grunder (1 kap. 3 §), att bidrag, bistånd och stöd lämnas till olika verksamheter som bland annat staten svarar för (2 kap. 1 §) och att kommuner har rätt att bedriva viss näringsverksamhet (3 kap.).

Även om principen om kommunal självstyrelse är fundamental och har en bred räckvidd, är den alltså inte obegränsad. I 2 kap. 2 § kommunallagen begränsas självstyrelsen genom att kommuner och regioner inte får ha hand om angelägenheter som enbart staten, en annan kommun eller region eller någon annan ska ha hand om. Exempel på sådana områden är försvars- och utrikespolitik. En kommun får inte heller agera inom till exempel penning- och kreditväsendet.

Ytterligare begränsningar kan sägas ligga i den s.k. likställighetsprincipen som finns i 2 kap. 3 § i kommunallagen. Där anges att kommuner och regioner ska behandla sina medlemmar lika om det inte finns sakliga skäl för något annat. Av 6 § i samma kapitel framgår att de inte får ta ut högre avgifter än som motsvarar kostnaderna för de tjänster eller nyttigheter som de tillhandahåller.

10.2.4 Den kommunala självstyrelsen kan inskränkas

Av 14 kap. 3 § regeringsformen framgår att en inskränkning av den kommunala självstyrelsen inte bör gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett den. Paragrafen ger uttryck för den proportionalitetsprincip som ska iakttas vid införande av lagstiftning som påverkar den kommunala självstyrelsen.

När den kommunala självstyrelsen ställs mot andra intressen i lagstiftningsärenden är det viktigt att konsekvenserna för självstyrelsen övervägs ingående. Att pröva om skälen för den tänkta regleringen motiverar det eventuella intrång som regleringen innebär i den kommunala självstyrelsen fyller en viktig funktion till skydd för självstyrelsen. Det innebär att riksdagen regelmässigt måste pröva intresset av självstyrelse när det övervägs begränsningar i den och också att riksdagen får ett bättre underlag när det gäller att bedöma följderna av olika beslut som påverkar den kommunala självstyrelsen.

I lagstiftningsarbeten som påverkar den kommunala självstyrelsen ska därför en proportionalitetsbedömning göras genom att undersöka om det ändamål som regleringen avser att tillgodose kan uppnås på ett för det kommunala självbestämmandet mindre ingripande sätt än det som föreslås. Om det finns olika möjligheter att uppnå samma mål bör riksdagen välja den reglering som lägger minst band på den kommunala självbestämmanderätten.⁵

10.2.5 Nationella värden kan motivera ett inskränkande av självbestämmanderätten

Staten har ett övergripande ansvar för att den nationella politiken genomförs i landet och för att garantera att alla medborgare ges likvärdiga förutsättningar oavsett var i landet de bor. Detta intresse kan ibland komma att ställas mot intresset av en långtgående kommunal självstyrelse. Statskontoret har sammanställt ett antal nationella intressen som kan motivera en inskränkning av den kommunala självstyrelsen.⁶

Ett sådant nationellt intresse är att medborgarna ska ha samma grundläggande demokratiska rättigheter och möjligheter till inflytande. Det gör att den kommunala demokratins former bör läggas fast i lag när det gäller exempelvis rösträtt och valsistem.

Det är vidare ett nationellt intresse att alla människor behandlas i enlighet med rättsstatens principer. Av betydelse är då till exempel likabehandling, förutsebarhet och skydd mot diskriminering, men även förhållanden som rätt till insyn och möjlighet till överklagande. Rättssäkerheten kan upprätthållas genom allmänna prin-

⁵ Prop. 2009/10:80, *En reformerad grundlag*, s. 212 f.

⁶ Se Statskontoret, rapport 2011:17, s. 37 f.

ciper för all verksamhet, men också genom detaljerade bestämmelser om hur frågor ska hanteras inom olika verksamhetsområden, exempelvis de kommunala.

I fråga om likvärdighet kan ett nationellt intresse vara att inom vissa områden skapa likhet i hela landet. Det kan handla om att sätta ett tak för en avgiftstaxa, ett golv för ersättningsnivåer eller om att införa rättighetslagstiftning eller att en likvärdig samhällsservice ska finnas för alla medborgare.

10.2.6 Normgivning beträffande den kommunala självstyrelsen

Av 8 kap. regeringsformen framgår att riksdag och regering kan meddela föreskrifter som påverkar den kommunala självstyrelsen. Föreskrifter kan också, efter bemyndigande av riksdagen eller regeringen, meddelas av andra myndigheter än regeringen och av kommuner. Ett sådant bemyndigande ska alltid ges i lag eller förordning. I 8 kap. 2 § 3 punkten regeringsformen anges att föreskrifter ska meddelas genom lag om de avser grunderna för kommunernas organisation och verksamhetsformer. Likaså om de avser grunderna för den kommunala beskattningen eller kommunernas befogenheter i övrigt och deras åligganden. I 8 kap. 3–8 §§ regeringsformen anges under vilka förutsättningar regeringen kan meddela föreskrifter på området.

Det finns också möjlighet för en förvaltningsmyndighet att meddela bestämmelser som har påverkan på den kommunala sektorn. I 8 kap. 10 § regeringsformen anges att för det fall riksdagen har bemyndigat regeringen att meddela föreskrifter i ett visst ämne, kan riksdagen också medge att regeringen bemyndigar en förvaltningsmyndighet (eller en kommun) att meddela föreskrifter i ämnet.

Regeringen får därutöver enligt 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter om verkställighet av lag (första punkten) och föreskrifter som inte enligt grundlag ska meddelas av riksdagen (andra punkten). Sådana föreskrifter får enligt andra stycket i paragrafen inte avse riksdagen eller dess myndigheter. Inte heller får regeringen med stöd av andra punkten meddela föreskrifter som avser den kommunala beskattningen.

10.2.7 Hur påverkar anslutning till Utbetalningsmyndighetens verksamhet den kommunala självstyrelsen?

En frivillig anslutning till Utbetalningsmyndighetens verksamhet dataanalys och granskning skulle inte innebära någon inskränkning i den kommunala självstyrelsen. Om anslutningen blir obligatorisk genom att exempelvis ålägga kommuner och regioner en uppgiftsskyldighet i förhållande till Utbetalningsmyndigheten innebär det däremot en sådan inskränkning.

Om Utbetalningsmyndigheten skulle överta betalningsansvaret för de kommunala utbetalningarna skulle det utgöra en betydligt större inskränkning i den kommunala självstyrelsen. Det gäller såväl själva administrationen kring utbetalningarna som valet av den aktör som ska verkställa utbetalningarna. Efter beslut om utbetalning och rapportering till Utbetalningsmyndigheten skulle kommuner och regioner alltså inte kunna påverka hur administrationen sköts och inte heller vilken aktör som ska ombesörja utbetalningarna.

En reglering som innebär att självstyrelsen inskränks ska meddelas genom lag och det finns även en möjlighet att bemyndiga regeringen och myndigheter att meddela sådana föreskrifter. Likaså kan verkställighetsföreskrifter meddelas med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen.

10.2.8 Den kommunala finansieringsprincipen

Sedan år 1993 gäller en kommunal finansieringsprincip som innebär att kommuner och regioner inte bör åläggas nya uppgifter utan att de samtidigt får möjlighet att finansiera dessa med annat än höjda skatter, det vill säga de bör erhålla ökade statsbidrag. Om det fattas beslut som gör att den kommunala verksamheten kan bedrivas billigare bör de statliga bidragen på motsvarande sätt minska. Principen är inte lagfäst, men den har godkänts av riksdagen och tillämpas sedan ovannämnda år.⁷

Finansieringsprincipen ska tillämpas för hela kommunsektorn. Den omfattar enbart statligt beslutade åtgärder som direkt tar sikte på den kommunala verksamheten, och den gäller när riksdag, regering

⁷ Prop. 1991/92:150, *Regeringens proposition med förslag om slutlig reglering av statsbudgeten för budgetåret 1992/93 m.m.*, del II, avsnitt 4.4.2. Genom prop. 1993/94:150, *Förslag till slutlig reglering av statsbudgeten för budgetåret 1994/95, m.m.*, bilaga 7, avsnitt 2.5.1 har vissa preciseringar gjorts av tillämpningen av principen.

eller myndighet fattar bindande beslut som innebär ändrade regler för viss verksamhet. Principen gäller därför som huvudregel inte frivillig verksamhet. Den omfattar inte heller statliga beslut om åtgärder som inte direkt tar sikte på kommunsektorn, men som ändå får direkta ekonomiska effekter på sektorn. Sådana effekter ska däremot beaktas på annat sätt.

Exempel på situationer där finansieringsprincipen tillämpas är då nya uppgifter, som inte tidigare har tillhandahållits av kommunsektorn, görs obligatoriska. Det kan handla om att staten för över uppgifter till kommuner och regioner. Principen tillämpas även när det sker ändrade ambitionsnivåer för befintliga kommunala uppgifter, oavsett om det gäller ökade eller minskade nivåer. En minskad ambitionsnivå innebär en minskning av statens bidrag och en ökad ambitionsnivå en höjning.

Exempel på situationer där finansieringsprincipen inte tillämpas är vid förändringar avseende direkta skatter som påverkar det kommunala skatteunderlaget (till exempel förändringar i grundavdraget) eller om kommunsektorn får förändrade kostnader till följd av demografiska eller tekniska förändringar. Effekterna av sådana förändringar kan dock beaktas vid bedömningen av nivån på statsbidragen till kommunsektorn utifrån det samhällsekonomiska utrymmet och den kommunala ekonomin. Det måste därför ske en beräkning av effekterna för sådana förslag.⁸

10.2.9 Finansieringsprincipens betydelse för anslutning till Utbetalningsmyndighetens verksamhet

Finansieringsprincipen aktualiseras vid en obligatorisk anslutning av kommunsektorn till Utbetalningsmyndighetens verksamhet om det uppstår kostnader på grund av sektorns uppgiftsskyldighet i förhållande till myndigheten samt kostnader för kommunsektorn som föranleds av att myndigheten övertar betalningsförmedlingen av de kommunala utbetalningarna.

⁸ *Den kommunala finansieringsprincipen*, informationsmaterial utformat av tjänstemän på Finansdepartementet och Sverige Kommuner och Landsting (numera Sveriges Kommuner och Regioner), 2007-04-16, med syfte att underlätta beredningen av den kommunala finansieringsprincipens tillämpning mellan företrädare för Regeringskansliet och SKL. Se även <https://skr.se/skr/ekonomijuridik/ekonomi/prognoserplaneringbudget/finansieringsprincip/en/finansieringsprincipenfordjupning.70993.html>.

Eftersom vårt uppdrag inte omfattar det praktiska genomförandet av en anslutning av kommunsektorn kan varken de totala kostnaderna för en anslutning eller hur stor del av dessa som kommer att belasta kommunsektorn bedömas med tillräcklig grad av säkerhet vilket utvecklas i konsekvensbeskrivningen. Vi konstaterar emellertid att finansieringsprincipen kommer att få betydelse och måste beaktas i ett senare sammanhang.

10.3 Regler om offentlig upphandling, statsstöd och konkurrensbegränsning

10.3.1 Flera regelverk aktualiseras

Beroende på hur en (affärs)relation ser ut, eller kan komma att se ut, mellan olika offentliga aktörer eller mellan offentliga aktörer och det privata näringslivet kan olika regelverk aktualiseras. Sådana regelverk, som är relevanta för vårt sammanhang, är i första hand upphandlingslagstiftningen, reglerna om statsstöd och vissa konkurrensrättsliga regler.

För att kunna bedöma dessa regelverks betydelse för en kommunal anslutning till Utbetalningsmyndighetens verksamhet behöver det göras en analys av dels den relation som uppkommer mellan olika parter med anledning av en anslutning, dels vad relationen mellan parterna innebär. I det följande kommer dessa två frågeställningar att analyseras. Därefter berörs regelverken i korta drag med syfte att skapa en förståelse för vilken betydelse de har för frågan om en anslutning och vad som behöver utredas i detalj beroende på den grad av integrering som övervägs.

10.3.2 Påverkan på relationer mellan olika aktörer

De relationer som är av betydelse vid en kommunal anslutning till Utbetalningsmyndighetens verksamhet är dels relationen mellan Utbetalningsmyndigheten (det vill säga staten) och enskilda kommuner respektive regioner, dels relationen mellan enskilda kommuner respektive regioner och de aktörer som utför deras utbetalningar, det vill säga i första hand de banker som upphandlats inom kommunsektorn för att verkställa utbetalningar. Även avtalsrela-

tionen till de banker som är upphandlade i den statliga betalningsmodellen kan ha betydelse. Såvitt avser de regelverk som behandlas under detta avsnitt har vi gjort bedömningen att de inte påverkar relationen mellan den enskilda kommunen eller regionen och de privata utförarna enligt kommunallagen. Detsamma gäller relationen mellan kommuner och de som bedriver skolverksamhet.

Det är relationens egentliga innebörd som är avgörande vid en analys av förenligheten med regelverken. Utbetalningsmyndighetens verksamhet kan delas upp i två huvudsakliga aktiviteter, en informationsutbytesdel och en betalningsförmedlingsdel. En kommunal anslutning kan ske till båda eller endast någon av dessa delar och i detta sammanhang finns därför skäl att skilja på de två delarna.

Informationsutbytesdelen

Vid en kommunal anslutning till Utbetalningsmyndighetens verksamhet för dataanalys och granskning skulle kommuner respektive regioner leverera information till myndigheten om de beslutade utbetalningarna och om andra förhållanden som är av betydelse vid analys och granskning. Även annan information som kan ha betydelse för andra anslutna aktörer kan komma att lämnas. Myndigheten analyserar informationen tillsammans med annan information som finns tillgänglig hos myndigheten, exempelvis gällande utbetalningar från statliga myndigheter och registeruppgifter. Utbetalningsmyndigheten kan komma att inhämta ytterligare information från enskilda kommuner och regioner för det fall det behövs vid fördjupad granskning. Det kommer även att ske ett informationsutbyte från Utbetalningsmyndigheten till kommuner och regioner när resultaten av myndighetens dataanalyser och granskningar överlämnas till dem. Om man genomför förslaget om anslutna aktörers skyldighet att återkoppla till Utbetalningsmyndigheten gällande vilka åtgärder som vidtagits med anledning av en underrättelse och resultatet därav, måste naturligtvis också detta beaktas.

Vid en anslutning till systemet med transaktionskonto kommer ett informationsutbyte också att ske. Systemet består av tre delar, medborgargränssnittet, bankkontoregistret och transaktionskontot (betalningsförmedling, se nedan). Medborgargränssnittet, vilket

ger betalningsmottagaren en överblick över historiska och kommande utbetalningar, finns tillgängligt hos Utbetalningsmyndigheten och bygger på information som kommuner och regioner vid en anslutning rapporterar om beslutade utbetalningar. I fråga om bankkontoregistrer blir kommunsektorn en av de kanaler dit betalningsmottagaren kan rapportera sina uppgifter så att de blir tillgängliga i registret. Vid en anslutning till transaktionskontot (betalningsförmedlingen) måste det ske ett informationsutbyte gällande de uppgifter som är nödvändiga för att utföra den verksamheten.

Betalningsförmedlingsdelen

Ansvar för de kommunala utbetalningarna ligger i dag på respektive kommun och region som har att upphandla betalningsförmedlare (banker) enligt gällande regelverk. En kommunal anslutning till Utbetalningsmyndighetens verksamhet som omfattar betalningsförmedling, skulle innebära att myndigheten tar över ansvaret för utbetalningarna. Utbetalningarna kommer då att göras via den statliga betalningsmodellen, som i sin tur har betalningsförmedlare upphandlade.

10.3.3 Allmänt om de olika regelverken

Regler om offentlig upphandling

Inköpen från offentlig sektor i Sverige uppgår varje år till stora belopp och uppskattas till närmare 900 miljarder kronor årligen. För att på bästa sätt ta tillvara samhällets intressen har det skapats ett regelverk kring offentlig upphandling. I detta sammanhang är det lagen (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU) som är relevant.⁹

Regelverket syftar till att värna samhällsintressen såsom att främja kostnadseffektivt användande av skattemedel, främja fri rörlighet inom EU, undanröja ageranden som begränsar konkurrens, underlätta för företag att göra affärer med offentlig sektor, och se till att

⁹ Lagen genomför Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/24/EU av den 26 februari 2014 om offentlig upphandling och om upphävande av direktiv 2004/18/EG (LOU-direktivet).

det företag som säljer de efterfrågade varorna, tjänsterna eller entreprenaderna till de mest förmånliga villkoren vinner.

Regelverket bidrar även till att motverka korruption, bland annat genom att ställa krav på transparens och insyn i upphandlingsprocessen. Det används också som styrmedel för att uppnå olika mål i samhället, till exempel att driva på utvecklingen till ett mer hållbart samhälle genom att efterfråga socialt och miljömässigt hållbara produkter och tjänster. Offentlig upphandling kan även användas som ett styrmedel för att uppnå innovation.¹⁰

I 1 kap. 2 § LOU anges att lagen gäller för upphandling som genomförs av en upphandlande myndighet. Med upphandling avses åtgärder som vidtas i syfte att anskaffa varor, tjänster eller byggentreprenader genom tilldelning av kontrakt.

Med en upphandlande myndighet avses enligt 1 kap. 22 § LOU en statlig eller kommunal myndighet, men även en beslutande församling i en kommun eller region. Enligt samma stadgande likställs vissa offentligt styrda organ med en sådan myndighet, varför exempelvis kommunala bolag omfattas av LOU.

Av rättsfallet HFD 2021 ref. 35 framgår att regelverket om offentlig upphandling inte omfattar anskaffningar mellan statliga myndigheter under regeringen, eftersom statliga myndigheter ingår i samma juridiska person, nämligen staten. Kommuner och regioner är däremot åtskilda från staten och utgör fristående offentliga aktörer. Upphandlingsreglerna kan därför aktualiseras i förhållanden mellan en statlig myndighet och kommun respektive region.

I 1 kap. 15 § LOU definieras vad som avses med kontrakt i lagens mening. Ett sådant föreligger om det är fråga om ett skriftligt avtal med ekonomiska villkor som ingås mellan en eller flera upphandlande myndigheter och en eller flera leverantörer, och avser leverans av varor, tillhandahållande av tjänster eller utförande av byggentreprenad. För att det ska vara fråga om ett avtal med ekonomiska villkor krävs att den upphandlande myndigheten får en prestation i utbyte mot ekonomisk ersättning.¹¹ Ersättningen behöver inte innebära att leverantören går med vinst. Även ett avtal som innebär att leverantören bara får täckning för sina kostnader omfattas av begrep-

¹⁰ <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/regler-och-lagstiftning/om-regler-for-upphandling>.

¹¹ Se exempelvis mål C-451/08, *Helmut Müller mot Bundesanstalt für Immobilienaufgaben*, punkterna 48 och 49.

pet kontrakt i upphandlingsregelverket.¹² Med begreppet leverantör avses enligt 16 § i samma kapitel den som på marknaden tillhandahåller varor eller tjänster eller utför byggtreprenader. Begreppet avser även grupper av leverantörer.

I 3 kap. LOU undantas vissa varor och tjänster från upphandlingsreglerna. I det kapitlet finns även regler om intern upphandling och andra särskilda undantag från reglerna.

Regler om statsstöd

I fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) finns regler som ska säkerställa en väl fungerande konkurrens på den inre marknaden, däribland reglerna om statligt stöd. Dessa finns i fördragets artiklar 107–109 och har till syfte att förhindra att konkurrensförhållandena inom unionen snedvrids genom att medlemsstaterna gynnar vissa företag eller viss produktion ekonomiskt.¹³

I artikel 107.1 klargörs att statsstöd som utgångspunkt är förbjudet. Undantag från detta görs sedan i artikel 107.2 och 107.3 av vilka framgår att sådant stöd i vissa fall är eller kan vara förenligt med den inre marknaden. I så fall är stödet tillåtet.

Artikel 108 innehåller bestämmelser om EU-kommissionens granskning av statligt stöd. Reglerna bygger på ett system med förhandsgranskning. Enligt artikel 108.3 ska medlemsstaterna anmäla till kommissionen om det finns planer på att vidta eller ändra stödåtgärder och åtgärderna får inte utföras förrän kommissionen har genomfört granskningsförfarandet.

Rådet får enligt artikel 109 anta de förordningar som behövs för tillämpningen av artiklarna 107 och 108 och får särskilt fastställa villkoren för tillämpningen av artikel 108.3 och vilka slag av stödåtgärder som ska vara undantagna från detta förfarande. Exempel

¹² Se exempelvis mål C-113/13, *Azienda sanitaria locale n. 5 Spezzino m.fl. mot San Lorenzo Soc. coop. Sociale och Croce Verde Cogema cooperativa sociale Onlus*, punkt 37.

¹³ Innehållet i detta avsnitt är hämtat från SOU 2011:69, *Olagligt statsstöd*, prop. 2012/13:84, *Olagligt statsstöd* och SOU 2015:58, *EU och kommunernas bostadspolitik*. I dessa dokument finns rikliga hänvisningar till avgöranden av EU-domstolen, vilka har utelämnats här.

på detta är EU:s gruppundantagsförordningar (GBER¹⁴, ABER¹⁵ och FIBER¹⁶). Stödåtgärder som utformas i enlighet med förordningarna är förenliga med den inre marknaden och behöver inte föranmälas till kommissionen, utan rapporteras av respektive medlemsstat i efterhand. Kommissionen ska enligt artikel 108.2 besluta om att den medlemsstat som lämnat stöd som inte är förenligt med den inre marknaden enligt artikel 107 eller att sådant stöd missbrukas, ska upphäva eller ändra dessa stödåtgärder inom den tidsfrist som kommissionen fastställer.

I lagen (2013:388) om tillämpning av Europeiska unionens statsstödsregler finns regler om stödgivares och stödmottagares skyldigheter när statligt stöd har lämnats utan att anmälningsskyldigheten enligt fördraget har iakttagits, s.k. olagligt stöd. I lagen finns även regler om upplysningsskyldighet i statsstödsärenden och bestämmelser om Europeiska kommissionens kontrollbesök. Lagen kompletteras av förordningen (2016:605) om tillämpning av Europeiska unionens statsstödsregler.

Den centrala bestämmelsen om statligt stöd finns i artikel 107.1 i EUF-fördraget och lyder enligt följande.

Om inte annat föreskrivs i fördragen, är stöd som ges av en medlemsstat eller med hjälp av statliga medel, av vilket slag det än är, som snedvrider eller hotar att snedvrida konkurrensen genom att gynna vissa företag eller viss produktion, oförenligt med den inre marknaden i den utsträckning det påverkar handeln mellan medlemsstaterna.

Av artikeln framgår att samtliga rekvisit måste vara uppfyllda för att det ska vara fråga om ett statligt stöd. EU-domstolen har definierat begreppet stöd enligt följande.

[Varje åtgärd] varigenom medlemsstaterna för att genomföra sina egna ekonomiska och sociala mål genom ensidiga och självständiga beslut ger företag eller andra rättssubjekt tillgång till medel eller fördelar som skall

¹⁴ Kommissionens förordning (EU) nr 651/2014 av den 17 juni 2014 genom vilken vissa kategorier av stöd förklaras förenliga med den inre marknaden enligt artiklarna 107 och 108 i fördraget.

¹⁵ Kommissionens förordning (EU) nr 702/2014 av den 25 juni 2014 genom vilken vissa kategorier av stöd inom jordbruks- och skogsbrukssektorn och i landsbygdsområden förklaras förenliga med den inre marknaden enligt artiklarna 108 och 108 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

¹⁶ Kommissionens förordning (EU) 2022/2473 av den 14 december 2022 genom vilken vissa kategorier av stöd till företag som är verksamma inom produktion, beredning och saluföring av fiskeri- och vattenbruksprodukter förklaras förenliga med den inre marknaden enligt artiklarna 107 och 108 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

främja förverkligandet av de eftersträvade ekonomiska eller sociala målen.¹⁷

Artikel 107.1 ska tolkas i enlighet med dess syfte, alltså att skydda konkurrensen på den inre marknaden. Den ska vidare tolkas i förhållande till vilka effekter åtgärden medför eller skulle kunna medföra, och inte i förhållande till syftet med åtgärden.

Enligt det första rekvisitetet krävs att stödet ges av en medlemsstat eller med hjälp av statliga medel. Även medel från offentligt ägda bolag kan vara statliga medel i detta sammanhang. Med medlemsstat avses inte enbart staten på central nivå utan även regionala och lokala offentliga organ omfattas, till exempel kommuner och regioner. Stödet behöver inte lämnas direkt av en medlemsstat utan kan ges genom privata eller offentliga organ som utsetts av staten. Vidare krävs att stödet innebär en överföring av statliga medel. Det kan då vara fråga om både direkta överföringar av medel och avstående från krav och kostnader. Exempel på åtgärder som anses som stöd är direkta bidrag, räntesubventioner, kreditgarantier, försäljning eller köp till särskilt förmånliga villkor, kapitaltillskott och avstående från fordringar.

Beträffande det andra rekvisitetet krävs att åtgärden dels ska innebära en ekonomisk fördel för mottagaren, dels att åtgärden ska vara selektiv. En ekonomisk fördel föreligger om det mottagande företaget får ekonomiska fördelar som det inte skulle ha fått under normala marknadsvillkor. Att en åtgärd är selektiv innebär att den är begränsad till vissa branscher, vissa geografiska områden eller är förbehållna en viss kategori av företag. En åtgärd som utan åtskillnad gynnar alla företag som är etablerade i landet anses således inte utgöra statligt stöd eftersom en sådan åtgärd inte är selektiv.

Det tredje rekvisitetet innebär att åtgärden dels ska snedvrیدا eller hota att snedvrیدا konkurrensen, dels att den påverkar handeln mellan medlemsstaterna. EU-domstolen har uttalat att om ett statligt finansiellt stöd förstärker ett företags ställning i förhållande till andra konkurrerande företag i handeln inom unionen, så ska denna handel anses påverkas av stödet. Domstolen har också slagit fast att när en medlemsstat beviljar stöd till ett företag kan inhemsk produktion komma att upprätthållas eller ökas, vilket kan få till följd att möjligheterna minskar för företag som är etablerade i andra med-

¹⁷ EU-domstolens dom den 27 mars 1980 i mål 61/79, *Amministrazione delle finanze dello stato och Denkavit italiana Srl.*, punkt 31.

lemsstater att exportera sina produkter till marknaden i denna stat. Ett sådant stöd kan alltså påverka handeln mellan medlemsstaterna och snedvrیدا konkurrensen. Det är alltså inte nödvändigt att det företag som tar emot stöd bedriver handel med andra medlemsstater för att rekvisitet ska uppfyllas.

Regler om konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet

Offentliga aktörer som är aktiva på en marknad kan störa konkurrensen, eftersom de verkar under andra förutsättningar än privata företag.¹⁸ Det kan exempelvis ske genom att offentliga aktörer tillhandahåller tjänster till ett pris under marknadspriset. Av denna anledning finns regler om konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet som innebär att staten, kommuner och regioner kan förbjudas att sälja varor och tjänster på ett sätt som begränsar konkurrensen. Regler finns i 3 kap. 27–32 §§ konkurrenslagen (2008:579).

Reglerna om konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet gäller för stat, kommun och region. Reglerna kan också gälla för juridiska personer, exempelvis ett bolag som staten, kommunen eller regionen har ett dominerande inflytande över. Ett sådant inflytande kan åstadkommas genom ägande men också på annat sätt, till exempel genom finansieringsvillkor, styrelsetillsättning, lag och avtal.

Begreppet offentlig säljverksamhet avser en offentlig verksamhet av ekonomisk eller kommersiell natur, men den behöver inte vara inriktad på ekonomisk vinst.

En konkurrensbegränsning innebär att staten, kommuner eller regioner snedvrیدer eller hämmar en effektiv konkurrens. Det räcker med att ett förfarande är ägnat att snedvrیدا eller hämma konkurrensen för att det ska vara fråga om en konkurrensbegränsning i lagens mening. Med förfaranden menas både aktiva handlingar och underlåtenhet att göra något. Underprissättning och att vägra att ge tillträde till viktig infrastruktur är förfaranden som typiskt sett kan snedvrیدا eller hämma effektiv konkurrens. Om en offentlig aktör behandlar andra företag olika kan det också vara en konkurrensbegränsning.

¹⁸ Informationen i avsnittet är hämtat från Konkurrensverkets webbplats.

Det är Konkurrensverket som utreder om ett konkurrensbegränsande beteende skadar förutsättningarna för en effektiv konkurrens. En bedömning görs av om konkurrenstrycket på den aktuella relevanta marknaden på sikt ökar eller minskar till följd av en offentlig aktörs beteende. Vad som leder till konkurrensbegränsande effekter beror bland annat på hur situationen ser ut på den aktuella marknaden. Det kan exempelvis vara utan påverkan på konkurrensen om en offentlig aktör upprätthåller service och annan infrastruktur på områden där det saknas kommersiellt utbud.

10.3.4 Regelverkens betydelse för en kommunal anslutning till Utbetalningsmyndighetens verksamhet

En fråga att ta ställning till vid överväganden om kommunal anslutning till Utbetalningsmyndighetens verksamhet är huruvida en anslutning ska vara obligatorisk eller frivillig för kommuner och regioner. Denna fråga är av avgörande betydelse för de regelverk som nu behandlas.

Obligatorisk anslutning

Vid en lagreglerad obligatorisk anslutning av kommuner och regioner till Utbetalningsmyndighetens verksamhet får regelverken om offentlig upphandling, statsstöd och konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet inte någon påverkan. Det gäller såväl informationsutbytesdelen som betalningsförmedlingsdelen.

En förutsättning för att upphandlingsregelverket ska bli tillämpligt är, enligt 1 kap. 2 § LOU, att en upphandlande myndighet anskaffar en tjänst genom tilldelning av kontrakt. En obligatorisk anslutning som innebär att kommunen respektive regionen och Utbetalningsmyndigheten inte kan förhandla om villkoren utesluter detta. Kommuner och regioner anskaffar i ett sådant fall inte någon tjänst genom tilldelning av kontrakt. Någon affärsrelation mellan parterna inleds inte och ännu mindre är det fråga om en tilldelning av kontrakt enligt den definition som anges i 1 kap. 15 § LOU.

Inte heller aktualiseras regelverket om statsstöd vid en obligatorisk anslutning. Utbetalningsmyndighetens verksamhet är anslagsfinansierad men erbjuds inte på en marknad. Vid en obligatorisk

anslutning kan finansieringen av Utbetalningsmyndigheten inte ses som ett gynnande av vissa företag eller viss produktion och någon snedvridning av konkurrensen genom ett sådant agerande kommer därför inte heller att ske.

Beträffande reglerna om konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet blir inte heller de tillämpliga, eftersom det inte är fråga om en situation där en offentlig aktör säljer tjänster på en marknad.

Mot denna bakgrund kan konstateras att en obligatorisk kommunal anslutning inte kommer att stå i strid med de regelverk som nu berörts.

Frivillig anslutning

Om kommuner och regioner frivilligt ska kunna ansluta sig till Utbetalningsmyndighetens verksamhet kan däremot regelverken komma att få betydelse. I en sådan situation finns anledning att skilja på informationsutbytesdelen och betalningsförmedlingsdelen.¹⁹

Beträffande *informationsutbytet* utgör detta inte ett köp av tjänst i LOU:s mening. Kommuner och regioner kommer inte att köpa en analystjänst (verksamheten för dataanalys och granskning) eller betala Utbetalningsmyndigheten för tillhandahållandet av en ren informationstjänst till betalningsmottagaren (medborgargränssnittet) eller för uppbyggande av ett bankkontoregister. Det handlar alltså inte heller i detta fall om att upprätta någon affärsrelation mellan parterna eller om tilldelning av kontrakt såsom avses i LOU. I stället kommer den information som levereras från kommunsektorn till myndigheten att ingå i ett mycket större material som analyseras i ett sammanhang. Utkomsten av analyserna hos Utbetalningsmyndigheten är en del i ett större nationellt arbete med att motverka felaktiga offentliga utbetalningar som kommer att vara till fördel för en bred krets av aktörer inklusive kommunsektorn. Upphandlingsregelverket kommer alltså inte att aktualiseras i detta fall, och därmed inte heller reglerna om statsstöd och konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet. Om verksamheten däremot skulle organiseras så att den exempelvis kan anses innefatta ett utbyte av

¹⁹ En dialog har förts med Upphandlingsmyndigheten om de upphandlings- och statsstödsrättsliga frågor som tas upp i avsnittet.

tjänster eller om någondera parten skulle ta ut avgifter i sin verksamhet kan en annan bedömning behöva göras. Vi går dock inte närmare in på en sådan situation.

Beträffande *transaktionskontot (betalningsförmedlingen)* kan konstateras att kommuner och regioner har egna upphandlade betalningsförmedlare som sköter deras utbetalningar. Det finns således en redan existerande marknad där avtal sluts med privata aktörer enligt upphandlingsregelverket. Utbetalningsmyndigheten kommer därför att vara en aktör bland de redan existerande som kan förmedla utbetalningar. Vid en möjlighet för kommuner och regioner att frivilligt ansluta sig till Utbetalningsmyndighetens verksamhet kommer en anslutning att ske genom ett förfarande som enligt vår bedömning kan komma att omfattas av LOU. Det handlar om att utföra en tjänst (betalningsförmedling) och parternas förpliktelser kommer att regleras genom kontrakt. Upphandlingsregelverket blir därmed tillämpligt, såvida det inte finns något tillämpligt undantag från upphandlingsplikten. Det är en fråga som måste utredas vidare utifrån hur tjänsten närmare kommer att utformas.

I ett fall när kommuner och regioner kan välja mellan privata lösningar eller lösningar som erbjuds av en statlig myndighet blir statsstödsregler och konkurrensregler tillämpliga. Om myndigheten erbjuder tjänster på en marknad till lägre priser än vad privata marknadsaktörer gör kan det komma att strida mot statsstödsreglerna. Som angavs i tidigare avsnitt beror det på att en offentlig aktör har andra förutsättningar än privata företag att konkurrera på en marknad. En myndighet kan inte gå i konkurs vilket i statsstöds-sammanhang anses som att den har en obegränsad garanti som är svår att prissätta för att hitta en konkurrensneutral lösning. I den delen blir myndigheten att betrakta som ett företag i statsstöds-rättslig mening, och ett anslag till myndigheten riskerar att bli en form av otillåtet statsstöd.

Om myndigheten ska kunna vinna ett kontrakt utan statligt stöd och låga priser, krävs därför en ren affärsverks- eller bolagslösning där en separatredovisad del av myndigheten får ta marknads-mässigt betalt för tjänsterna. En marknadsmässig affärsverksamhet som genererar en marknadsmässig avkastning mottar inte statsstöd. För en statlig myndighet, alltså även Utbetalningsmyndigheten, är

en sådan lösning helt väsensskild från verksamheten i en statlig myndighet som inte har uppdrag att bedriva affärsverksamhet.

Vid sidan av statsstödsreglerna måste även hänsyn tas till reglerna om konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet som berörts i tidigare avsnitt.

Det finns en möjlighet att reglera och med statliga medel helt eller delvis finansiera en myndighets verksamhet som bedrivs på en marknad.²⁰ Verksamheten måste då finansieras enligt villkoren i statsstödsreglerna om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse.²¹ När det gäller omsättningen för betalningslösningar på det kommunala området är den sannolikt så hög att det behöver göras en s.k. statsstödsanmälan till kommissionen för att få ett godkännande för en sådan allmännyttig tjänst. Ett sådant förfarande är mycket tidskrävande och syftar till att tydligt definiera varför tjänsten måste finansieras av det offentliga. Därefter måste tjänsten regleras så att myndighetens verksamhet blir kostnadseffektiv och avgränsad till sitt syfte.

Vid en lösning som innebär en möjlighet för kommuner och regioner att frivilligt ansluta sig till Utbetalningsmyndighetens verksamhet för betalningsförmedling krävs därför en närmare analys av vad upphandlingsreglerna, statsstödsreglerna och konkurrensreglerna i detalj innebär för den valda lösningen.

²⁰ Se exempelvis förordning (2018:1528) om statlig ersättning till Samhall Aktiebolag för en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse.

²¹ I ett sådant sammanhang måste tas hänsyn till kommissionens SGEI-beslut. Stöd i form av ersättning för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse är förenligt med EUF-fördragets statsstödsregler om villkoren i beslutet är uppfyllda. Se 2012/21/EU: Kommissionens beslut av den 20 december 2011 om tillämpningen av artikel 106.2 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på statligt stöd i form av ersättning för allmännyttiga tjänster som beviljas vissa företag som fått i uppdrag att tillhandahålla tjänster av allmänt ekonomiskt intresse (Celex nummer:32012D0021).

11 Alternativ för kommunal anslutning till Utbetalningsmyndighetens verksamhet

11.1 Innebörden av en kommunal anslutning

Utredningen ska med utgångspunkt i den rättsliga analysen och kartläggningen av felaktiga kommunala utbetalningar analysera om kommunal anslutning kan göras med olika grad av integration mellan Utbetalningsmyndighetens verksamhet och kommuner respektive regioner samt bedöma lämpligheten i olika grader av integrering.

En anslutning till Utbetalningsmyndighetens verksamhet innebär åligganden för de anslutna aktörerna. Dessa åligganden består i första hand av att rapportera uppgifter till Utbetalningsmyndigheten. Det handlar dels om en löpande rapportering av uppgifter om de utbetalningar som beslutats och som omfattas av Utbetalningsmyndighetens verksamhet, dels om att på begäran från Utbetalningsmyndigheten lämna specifika uppgifter avseende vissa utbetalningar.

Utbetalningsmyndighetens verksamhet kan, som framgår av kapitel 6, delas upp i två delar; systemet med transaktionskonto och verksamheten dataanalys och granskning. Utbetalningsmyndigheten har i sin tur organiserat systemet med transaktionskonto i tre beståndsdelar; ett medborgargränssnitt, ett bankkontoregister och ett transaktionskonto (betalningsförmedling). Det åligger de redan anslutna aktörerna att bidra med uppgifter till de olika delarna. För de anslutna aktörerna kan underrättelser om misstänkta felaktiga utbetalningar som kommer från Utbetalningsmyndigheten leda till att de behöver vidta handläggningsåtgärder.¹

¹ Prop. 2022/23:34, *Utbetalningsmyndigheten*, s. 175 f.

När ett beslut om utbetalning har fattats av en myndighet som är ansluten till *systemet med transaktionskonto*, skickar myndigheten ett betalningsuppdrag till Utbetalningsmyndigheten. Betalningsuppdraget tas emot av en av Utbetalningsmyndighetens tekniska leverantörer (se avsnitt 6.4.1) som genomför utbetalningen. Från bankkontoregistret hämtar den tekniska leverantören de uppgifter som behövs för att genomföra utbetalningen och registrerar betalningsuppdraget på transaktionskontot vilket därefter visas upp i medborgargränssnittet. Denna process kräver att den beslutande myndigheten bifogar en rad uppgifter till betalningsuppdraget. Det krävs dels grundläggande uppgifter såsom belopp, betaldatum och mottagare, dels ytterligare information som kan behövas om utbetalningen ska göras på annat sätt än till ett svenskt bankkonto samt för att tillräcklig information ska kunna presenteras i gränssnittet. Vilken sorts information det handlar om avgörs bland annat utifrån vilken typ av utbetalning det är fråga om. När det gäller bankkontoregistret byggs informationen i registret upp successivt genom att den som ska få en utbetalning genom Utbetalningsmyndigheten behöver anmäla ett bankkonto till myndigheten. Som en del i det serviceåtagande som Utbetalningsmyndigheten har mot allmänheten kommer det att utformas en möjlighet för de beslutande myndigheterna att på uppdrag av enskilda registrera uppgifter om bankkonto i registret.

Utbetalningsmyndighetens verksamhet för *dataanalys (och urval)* syftar till att identifiera enskilda utbetalningar som kan antas vara felaktiga och som i vissa fall kan behöva granskas närmare. Analyserna görs mot bakgrund av iakttagelser av tillvägagångssätt som resulterat i felaktiga utbetalningar. Den information som rapporteras av de beslutande myndigheterna till systemet med transaktionskonto kan användas i dessa analyser, men därutöver behöver ytterligare uppgifter hämtas in. Vilka uppgifter som de beslutande aktörerna har skyldighet att lämna framgår av författning. Detta innebär att de beslutande aktörerna måste förse Utbetalningsmyndigheten med uppgifter även i verksamheten dataanalys och att det handlar om annan information än vad som rapporteras till systemet med transaktionskonto.

I *granskningsverksamheten* behandlas de urvalsträffar som identifierats i verksamheten för dataanalys. Först sker en inledande granskning där Utbetalningsmyndigheten går igenom urvalsträffar för att ta ställning till om några ytterligare åtgärder behöver vidtas. I det skedet inhämtas inte några ytterligare uppgifter från de beslutande

aktörerna. Den inledande granskningen kan leda till att misstänkta felaktiga utbetalningar identifieras, varvid Utbetalningsmyndigheten skickar en underrättelse till den beslutande aktören. Utbetalningar som inte misstänks vara felaktiga föranleder ingen åtgärd. Granskningen kan emellertid också leda till att en fördjupad granskning anses påkallad. Så kan vara fallet om det krävs närmare utredning av om en utbetalning är felaktig, om det är oklart vilken myndighet som är berörd, om den bakomliggande orsaken till felaktigheten är komplicerad eller om det är flera olika myndigheter eller arbetslöshetskassor som berörs. Om en fördjupad granskning inleds ska Utbetalningsmyndigheten underrätta beslutande myndighet eller arbetslöshetskassa om detta, och det kan behöva inhämtas fler uppgifter från bland annat de beslutande aktörerna. En fördjupad granskning kan leda till att Utbetalningsmyndigheten skickar en underrättelse om misstänkt felaktig utbetalning, en felaktig uppgift eller andra förhållanden till berörda aktörer som kan vidta åtgärder som bedöms lämpliga mot bakgrund av innehållet i underrättelsen. Utbetalningsmyndigheten har inte till uppgift att ompröva beslut om utbetalningar eller ta ställning till eventuella återkrav eller andra åtgärder. Det ansvaret ligger kvar hos den beslutande aktören.

I propositionen 2024/25:45, *Utökade skyldigheter att lämna uppgifter till Utbetalningsmyndigheten*, har regeringen föreslagit att de aktörer som har mottagit en underrättelse från Utbetalningsmyndigheten ska vara skyldiga att på begäran av myndigheten lämna uppgifter om vilka åtgärder som har vidtagits med anledning av en enskild underrättelse och resultatet av åtgärderna.² Om en sådan skyldighet att återkoppla genomförs, måste den beslutande aktören ombesörja även det.

² Propositionen överlämnades till riksdagen den 12 november 2024 och behandlingen i riksdagen planeras till månadsskiftet januari/februari 2025. Det innebär att vi inte har kunnat avvakta riksdagsbeslut innan betänkandets färdigställande.

11.2 Alternativa utformningar av en anslutning

11.2.1 Olika grader av integrering mellan Utbetalningsmyndighetens verksamhet och kommuner respektive regioner

Det är nödvändigt med ett systematiskt arbete över förvaltningsnivåerna för att hantera de utmaningar som uppstår till följd av avancerade och systemövergripande välfärdsangrepp (se avsnitt 5.6.3). Kommuner och regioner behöver därför anslutas till Utbetalningsmyndighetens verksamhet. I vilken grad kommunsektorn ska anslutas bör emellertid beslutas på grundval av i vilken utsträckning olika anslutnings sätt kan underlätta kommuners respektive regioners arbete med att motverka felaktiga utbetalningar. Av betydelse är naturligtvis också vilka fördelar en viss integreringsgrad har för det offentliga i stort. De positiva effekterna måste kunna motivera det arbete och de kostnader som en anslutning för med sig, och också rättsligt kunna motivera en anslutning med hänsyn till bland annat regelverken kring kommunal självstyrelse, skyddet för den enskildes personliga integritet samt offentlighet och sekretess.

Om Utbetalningsmyndigheten ska kunna identifiera utbetalningar som kan antas vara felaktiga måste myndigheten få tillgång till information om enskilda utbetalningar som kan analyseras och granskas. Ju fler utbetalningar som kan analyseras, desto mer kan upptäckas. Integrationsgraden mellan Utbetalningsmyndighetens verksamhet och kommunsektorn har således betydelse för vilka fördelar en anslutning innebär. Med integrationsgrad menar vi såväl i vilken omfattning det sker informationsutbyte mellan sektorn och myndigheten (eller annorlunda uttryckt beträffande vilka olika kommunala utbetalningar som information lämnas), som till vilka av Utbetalningsmyndighetens verksamhetsdelar kommunsektorn ansluts (systemet med transaktionskonto och verksamheten dataanalys och granskning).

Det nu sagda innebär att integrationen mellan kommunsektorn och Utbetalningsmyndigheten förutsätter ett visst informationsutbyte för att vara meningsfull. En absolut lägsta grad skulle kunna innebära en anslutning på ett mer allmänt plan för att göra systemövergripande analyser i syfte att upptäcka felaktiga utbetalningar och risker för sådana utbetalningar. Ett minimum av uppgifter bestående av endast offentliga uppgifter, och inte uppgifter om enskilda utbetalningar, skulle då kunna delas för att på ett systematiskt och övergripande

sätt analyseras tillsammans med den övriga information som finns tillgänglig hos Utbetalningsmyndigheten. Det skulle sannolikt medföra ett visst mervärde för kunskapen om felaktiga utbetalningar genom att analyserna kan sträcka sig över olika kommunala och statliga utbetalningssystem och således över förvaltningsnivåerna.

Mot bakgrund av hur Utbetalningsmyndighetens uppdrag och verksamhet är utformad är emellertid ett sådant alternativ inte möjligt att genomföra. Myndighetens uppdrag är att genomföra dataanalyser och granskningar av enskilda betalningar och det är genom ett sådant arbete som kunskapen om de felaktiga utbetalningarna genereras. Det är först då mönster och samband kan identifieras. Den lägsta nivå för integrationen mellan kommunsektorn och Utbetalningsmyndigheten som bör övervägas måste därför omfatta ett informationsutbyte om vissa enskilda utbetalningar med verksamheten för dataanalys och granskning.

De utbetalningar som omfattas av vårt uppdrag och som varit föremål för kartläggningen i betänkandets första del, avser välfärdsutbetalningar till enskilda, utbetalningar till enskilda huvudmän enligt skollagen och till privata utförare enligt kommunallagen, samt utbetalningar av föreningsbidrag. Den högsta nivån som kan övervägas är därför en anslutning av samtliga dessa utbetalningar till myndighetens hela verksamhet.

Vi ser att en kommunal anslutning förenklat uttryckt kan göras med följande fyra grader av integrering.³

Vissa utbetalningar ansluts till verksamheten dataanalys och granskning

Detta alternativ innebär en anslutning av vissa kommunala utbetalningar till Utbetalningsmyndighetens verksamhet dataanalys och granskning. Vilka dessa kommunala utbetalningar är får avgöras utifrån en bedömning som styrs av behov och prioriteringar.

Utbetalningsmyndigheten kan vid en sådan anslutning ta in data om vissa enskilda kommunala utbetalningar och göra dataanalyser och urval som genererar urvalsträffar som ligger till grund för gransk-

³ Governo har på uppdrag av Utredningen om samordning av statliga utbetalningar från välfärdssystemen tagit fram tre möjliga alternativ till en anslutning som presenteras i skriften *Samordning av utbetalningar från välfärdssystemen – kommunal anslutning, Utredning på uppdrag av Fi 2018:05*. Vi har tagit intryck av dessa tre alternativ i vår bedömning.

ning. Utifrån dataanalysen och granskningen kan också kunskap utvecklas om mönster och samband. På detta sätt fördjupas kunskapen om både förfaranden som innefattar okomplicerade tillvägagångssätt och om förfaranden som innefattar avancerade upplägg. Detta är till gagn för myndighetens uppgift att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar, men också för att stödja och följa arbetet på området. Det ger också Utbetalningsmyndigheten möjlighet att upptäcka konkreta felaktigheter som andra myndigheter än de beslutande bör underrättas om, exempelvis felaktiga registeruppgifter.

I sin dataanalysverksamhet kan Utbetalningsmyndigheten analysera uppgifter från flera olika källor samtidigt. Det kan handla om inkomstuppgifter från Skatteverket som analyseras tillsammans med uppgifter om ekonomiskt bistånd från kommuner och uppgifter om företag från Bolagsverket. Det kan därmed upptäckas om en person arbetar samtidigt som denne får ekonomiskt bistånd. Skulle samma person förekomma i ett antal bolagsstyrelser kan det också misstänkas att personen figurerar som målvakt. Om det dessutom skulle visa sig att dessa bolag driver verksamhet inom välfärdsområdet kan finnas anledning till närmare granskning. Detsamma gäller om en analys visar att flera välfärdsföretag drivs av personer som i andra bolag har stora skatteskulder eller många konkurser bakom sig. I ett sådant sammanhang kan även finnas möjlighet att identifiera personer med kopplingar till systematisk och grov brottslighet.

Genom det systemöverskridande perspektiv som Utbetalningsmyndigheten har möjlighet att anlägga i sina dataanalyser finns helt andra förutsättningar att upptäcka mönster och samband än vad den enskilde utbetalande aktören har. Det gäller oavsett om uppgifterna som analyseras i sig skulle vara offentliga, eftersom sådana dataanalyser kräver både kunskap och ett systematiskt arbete för att genomföras på ett adekvat och effektivt sätt. De resurser som finns inom Utbetalningsmyndigheten och den kunskap om olika typer av tillvägagångssätt för att erhålla felaktiga utbetalningar som byggs upp inom myndigheten, har ingen enskild utbetalande aktör möjlighet att nå upp till. Om man därtill lägger den möjlighet som Utbetalningsmyndigheten har att ta del av information som omfattas av sekretess och använda den i sin verksamhet, står det klart att myndigheten har bättre förutsättningar att upptäcka felaktiga utbetalningar än vad varje enskild utbetalande aktör var för sig har.

Kommunsektorn får, genom underrättelserna från Utbetalningsmyndigheten om misstänkta felaktiga utbetalningar, en möjlighet att i konkreta fall upptäcka och stoppa felaktiga utbetalningar. Sektorn får därmed bättre förutsättningar för att motverka enskilda felaktiga utbetalningar gällande de anslutna utbetalningarna. Underrättelserna innebär också en hjälp för kommunsektorn att på ett generellt plan höja sin kunskapsnivå på området. Det förbättrar förutsättningarna för att förebygga och motverka felaktiga utbetalningar även på andra områden.

Samtliga utbetalningar ansluts till verksamheten dataanalys och granskning

Enligt detta alternativ ansluts samtliga kommunala utbetalningar (som omfattas av vårt uppdrag) till Utbetalningsmyndighetens verksamhet dataanalys och granskning. Det som skiljer detta alternativ från alternativet ovan är således vilken mängd och vilken slags information som delas.

I likhet med förra alternativet tar Utbetalningsmyndigheten in data om enskilda kommunala utbetalningar och gör dataanalyser och urval som genererar urvalsträffar som ligger till grund för granskning. Utifrån dataanalysen och granskningen kan också kunskap utvecklas om mönster och samband. Eftersom samtliga kommunala utbetalningar omfattas blir kunskapen om felaktigheterna djupare och spänner över ett bredare fält. Det finns än bättre förutsättningar för att upptäcka bland annat avancerade upplägg som har kopplingar till grov kriminalitet. Myndighetens uppgift att förebygga, förhindra och upptäcka samt stödja och följa arbetet på området kan bedrivas än mer ändamålsenligt och underrättelserna till andra myndigheter än de beslutande kan bli mer omfattande.

För kommunsektorn innebär det att felaktiga utbetalningar kan upptäckas på fler områden än i förra alternativet och förutsättningarna för att kunna motverka sådana utbetalningar ökar.

Samtliga utbetalningar ansluts till verksamheten dataanalys och granskning samt till delar av transaktionskontosystemet

Detta alternativ innebär att samtliga kommunala utbetalningar ansluts till Utbetalningsmyndighetens verksamhet dataanalys och granskning. Till detta kommer att utbetalningarna registreras i transaktionskontosystemet, men inte att utbetalningarna sker genom systemet. En sådan registrering skulle, utifrån hur Utbetalningsmyndighetens praktiska tillämpning av regelverket ser ut i dagsläget, innebära en anslutning till två av transaktionskontosystemets tre delar, nämligen medborgargränssnittet och bankkontoregistret. Däremot ansluts de kommunala utbetalningarna inte till den del som avser betalningsförmedling.⁴

Som framgått av kapitel 6.4.4 fyller medborgargränssnittet syftet att ge enskilda personer information om vilka utbetalningar som har gjorts, vilka beslutade utbetalningar som kommer att ske och till vilket datum de är planerade. Tjänsten är således en ren informationstjänst i förhållande till mottagarna av utbetalningarna. Varken Utbetalningsmyndighetens eller kommunsektorns verksamheter får således utifrån syftet att motverka felaktiga utbetalningar någon direkt fördel av att kommunsektorn ansluts till medborgargränssnittet. Mervärdet av en sådan anslutning är framför allt att betalningsmottagaren får en mer komplett bild av sina utbetalningar från det offentliga. För att mervärdet ska bli så stort som möjligt behöver samtliga kommunala utbetalningar anslutas. I annat fall kan informationen till betalningsmottagaren bli ofullständig och till och med komma att uppfattas som missvisande.

En anslutning till bankkontoregistret fyller en funktion som gagnar både enskilda och kommunsektorns verksamhet. Enskilda har möjlighet att uppdatera sina bankuppgifter så att utbetalningar görs till rätt konto och de kan kontrollera att registrerade uppgifter är korrekta. En anslutning innebär också att den enskilde bara behöver lämna sina bankkontouppgifter en gång i stället för till varje beslutande myndighet. För kommunsektorn innebär bankkontoregistret samma fördelar som för statliga myndigheter, nämligen att det kan säkerställas att ett visst bankkonto är knutet till den person som utbetalningen avser och att det kan ske kontroll av exempelvis utländska

⁴ Utbetalningsmyndigheten har framfört att det i dagsläget är ovisst om en sådan lösning är möjlig ur ett tekniskt och verksamhetsperspektiv, eftersom utrednings- och uppbyggnadsarbetet av systemet fortfarande pågår, men att ambitionen är att det ska vara möjligt.

bankkonton. Uppgifter från systemet med transaktionskonto, till exempel från bankkontoregistret, får också användas i Utbetalningsmyndighetens verksamhet dataanalys och granskning. Förutom de fördelar som följer med kontrollfunktionen underlättas även administrationen kring bankkontouppgifter.

Samtliga utbetalningar ansluts till verksamheten dataanalys och granskning samt full anslutning till transaktionskontosystemet

Detta alternativ innebär en fullständig kommunal anslutning till Utbetalningsmyndighetens verksamhet av samtliga utbetalningar som omfattas av vårt uppdrag. I förhållande till närmast föregående alternativ innebär det att Utbetalningsmyndigheten tar över ansvaret för att utbetalningarna från kommuner och regioner kommer betalningsmottagarna till handa. De kommunala utbetalningarna skulle då administreras i systemet med transaktionskonto på motsvarande sätt som de statliga utbetalningarna. Utifrån Utbetalningsmyndighetens praktiska tillämpning av regelverken skulle det alltså innebära att kommunsektorn ansluts även till den tredje delen i transaktionskontosystemet, det vill säga betalningsförmedlingen.

För Utbetalningsmyndighetens verksamhet att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar innebär det inget större mervärde att myndigheten tar över betalningsansvaret för kommunsektorns utbetalningar med utgångspunkt i hur dagens regelverk är utformat.⁵ Det skulle dock kunna innebära att betalsystemet blir mer robust, eftersom en anslutning innebär en standardisering av betalflöden och möjlighet till bättre kontinuitet vid störningar genom redundans. Det blir även lättare att använda andra tekniska leverantörer och att byta bank. Det kan dock inte uteslutas att en större koncentration av betalningsförmedlingar också kan innebära en ökad sårbarhet, till exempel en ökad risk för eller större negativa effekter av dataintrång. För att klargöra detta krävs ytterligare utredning och analys.

För kommunsektorn innebär detta alternativ att den administration som verkställandet av utbetalningar kräver flyttas från sektorn till Utbetalningsmyndigheten. Det innebär minskad administration och sannolikt minskade kostnader. För de enskilda betalningsmot-

⁵ Vid eventuella framtida reformer, exempelvis införande av en bidragsspärr, kan transaktionskontot fylla en funktion i arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar.

tagarna innebär alternativet i princip inte någon praktisk skillnad jämfört med när kommunsektorn ansvarade för utbetalningarna.

11.2.2 Olika sätt att se på alternativen för anslutning

Vid överväganden om utformningen av anslutningen aktualiseras flera komplexa frågeställningar. Det finns därför skäl att se på anslutningsalternativen utifrån olika perspektiv beroende på vad som ska bedömas. Två möjliga sätt att se på alternativen är dels som grader eller nivåer av integrering mellan Utbetalningsmyndigheten och kommuner respektive regioner, dels som två olika typer av aktiviteter nämligen en informationsutbytesdel och en betalningsförmedlingsdel.

Grader eller nivåer av integrering

De fyra alternativen till anslutning kan beskrivas som grader eller nivåer av integrering mellan kommunsektorn och Utbetalningsmyndighetens verksamhet. Det första alternativet motsvarar den lägsta nivån av integration, varefter integrationen ökar i de följande alternativen såväl gällande mängden information som utbyts (och därmed vilka typer av utbetalningar som ansluts) som till vilka delar av Utbetalningsmyndighetens verksamhet som kommunsektorn ansluts. Den högsta nivån av integrering innebär att samtliga kommunala utbetalningar som omfattas av vårt uppdrag ansluts till Utbetalningsmyndighetens hela verksamhet.

Informationsutbyte och betalningsförmedling

Ett annat sätt att se på de alternativ som presenterats är att de innehåller två huvudsakliga aktiviteter, en aktivitet som innebär informationsutbyte (samtliga alternativ) och en aktivitet som innebär betalningsförmedling (alternativet samtliga utbetalningar ansluts till verksamheten dataanalys och granskning samt full anslutning till transaktionskontosystemet).

Informationsutbyte krävs såväl för delarna dataanalys och granskning som för delen medborgargränssnitt och bankkontoregister. I huvudsak är det fråga om att kommuner och regioner samt även

andra aktörer levererar information till Utbetalningsmyndigheten, dels löpande i fråga om beslutade utbetalningar och annan information om dessa utbetalningar, dels på begäran vid fördjupad granskning ytterligare information om fysiska eller juridiska personer vars utbetalningar identifierats i dataanalysen. Viss information tillgodoser också att betalningsmottagaren får en överblick över historiska och kommande utbetalningar när denne tar del av medborgargränssnittet. I fråga om bankkontoregistret blir kommunsektorn en av de kanaler dit betalningsmottagare kan rapportera sina kontouppgifter så att dessa blir tillgängliga i Utbetalningsmyndighetens kontoregister. Det kommer även att ske ett informationsutbyte från Utbetalningsmyndigheten till kommuner och regioner genom underrättelser om misstänkta felaktiga utbetalningar från myndighetens analyser och granskningar. Likaså kommer myndigheten att underrätta andra aktörer om andra fel för det fall sådana upptäcks.

Beträffande betalningsförmedlingen är detta en annan aktivitet än informationsutbytet (även om förmedlingen i sig också kräver visst utbyte av information). Denna innebär att Utbetalningsmyndigheten ska verkställa de utbetalningar som beslutas av kommuner respektive regioner och ha ansvar för att utbetalningarna kommer mottagaren till handa. Det innebär således att Utbetalningsmyndigheten tar över en uppgift som kommunsektorn i dag ansvarar för.

11.3 Alternativen i förhållande till syftet med en anslutning

Bedömning: En kommunal anslutning bör göras med sådan nivå av integrering att syftet med anslutningen, det vill säga att minska de felaktiga utbetalningarna och därigenom förebygga brottslighet som drabbar välfärdsystemen, uppnås.

Skälen för bedömningen: En anslutning bör utformas så att den tillhandahåller ändamålsenliga och effektiva verktyg i arbetet med att motverka avancerade och systematiska välfärdsangrepp. Det handlar exempelvis om att Utbetalningsmyndighetens granskning av urvalsträffar kan hjälpa anslutna myndigheter att upptäcka eventuella felaktigheter så att de kan vidta åtgärder. Utbetalningsmyndigheten kan arbeta utifrån ett helhetsperspektiv genom att ha en för-

valtningsövergripande överblick i sin granskning. Fördelarna med ett systematiskt arbete över förvaltningsnivåerna tillkommer både kommuner, regioner och staten. Genom att Utbetalningsmyndigheten kan upptäcka misstänkta felaktigheter som enskilda myndigheter har svårt att upptäcka får samtliga aktörer bättre förutsättningar att kunna hantera utmaningar till följd av avancerade och systemövergripande angrepp. Ett adekvat informationsutbyte över förvaltningsnivåerna är således till gagn för hela arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar. I förlängningen får detta positiva effekter på såväl förtroende för välfärdssystemen som dess förmåga att tillhandahålla samhällsmedborgarna en god välfärd (se avsnitt 5.5).

De största fördelarna för såväl kommunsektorn som Utbetalningsmyndighetens verksamhet uppnås alltså genom att ansluta sektorn till verksamheten för dataanalys och granskning. Det är genom denna verksamhet som information från kommuner och regioner kan bidra till att motverka felaktiga utbetalningar och fördjupa kunskapen kring sådana utbetalningar.

Vidare får kommunsektorn en direkt fördel genom att Utbetalningsmyndigheten på ett systemövergripande sätt kan genomföra dataanalyser och granskningar för att identifiera felaktiga utbetalningar från kommuner och regioner. Myndigheten kommer exempelvis att kunna göra dataanalyser och granskningar utifrån ett mycket större material än vad enskilda kommuner och regioner har möjlighet att göra. Vid misstanke om felaktigheter kan Utbetalningsmyndigheten hämta in uppgifter från andra statliga myndigheter och andra aktörer som kommuner och regioner av rättsliga eller resursmässiga skäl inte har möjlighet att hämta in själva. Myndighetens dataanalyser och granskningar kan därför sträcka sig över förvaltningsnivåerna och mellan olika utbetalningsslag på ett sätt som skulle förbättra kommunernas och regionernas förutsättningar att motverka felaktiga utbetalningar. Detta är värdefullt för såväl den egna kommunen eller regionen som den övriga kommunsektorn och de statliga myndigheterna.

En sådan effekt kan delvis uppnås genom en anslutning av vissa utbetalningar till verksamheten dataanalys och granskning (det första anslutningsalternativet), men får sin fulla potential först genom en anslutning enligt något av de övriga alternativen eftersom de innebär en anslutning av samtliga utbetalningar som omfattas av vårt uppdrag. Det är först när information om enskilda, konkreta utbetal-

ningar delas som dataanalys och granskning kan få största möjliga och eftersträvarvärda effekt. För största möjliga effekt bör därför samtliga utbetalningar som omfattas av vårt uppdrag anslutas. Vid en anslutning kommer Utbetalningsmyndighetens dataanalys och granskning att leda till att kommuner och regioner får underrättelser om konkreta misstankar om felaktiga utbetalningar. Sådan information kan utgöra ett värdefullt utredningsmaterial i kommuners och regioners handläggning.

Att ansluta samtliga utbetalningar som omfattas av vårt uppdrag till systemet med transaktionskonto ger avseende bankkontoregistret ett värde i form av att det kan ske kontroll av att ett visst bankkonto är knutet till den person som utbetalningen avser, exempelvis av utländska bankkonton. Uppgifter från systemet med transaktionskonto, till exempel från bankkontoregistret, får också användas i Utbetalningsmyndighetens verksamhet dataanalys och granskning. Förutom de fördelar som följer med kontrollfunktionen underlättas även administrationen kring bankkontouppgifter. Fördelarna med medborgargränssnittet är att betalningsmottagarna kan se vilka beslut om utbetalningar som har fattats och vid vilken tidpunkt som utbetalningar kommer att ske. Detta värde uppkommer vid en anslutning till såväl delar av transaktionskontosystemet som till hela transaktionskontosystemet.

Sett till syftet med Utbetalningsmyndighetens verksamhet som går ut på att motverka felaktiga utbetalningar ser vi dock inga fördelar med att Utbetalningsmyndigheten tar över ansvaret för de kommunala utbetalningarna. Som nämnts tidigare uppstår varken för den enskilda kommunen, regionen eller för Utbetalningsmyndighetens verksamhet något större mervärde i arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar såsom dagens regelverk ser ut. En sådan anslutning medför inte att myndighetens dataanalys och granskning kan förbättras och ger inte heller några positiva effekter i kommuner eller regioners arbete för att motverka felaktigheter. Det kan också ifrågasättas om en sådan anslutning hindrar kommunernas möjligheter att snabbt, och på andra sätt än genom digitala överföringar, tillhandahålla ekonomiskt bistånd till personer i akut behov av hjälp. Det för kommunerna grundläggande ansvaret för lokala frågor skulle därmed kunna bli lidande.

De positiva effekter som kan uppstå av en full anslutning till transaktionskontosystemet rör snarare administrationen av utbetalningarna. Kommunsektorns arbete och kostnader för att administrera utbetalningarna skulle sannolikt totalt sett minska trots den merkostnad som uppkommer för att förmedla betalningsuppdragen till Utbetalningsmyndigheten. Utbetalningsmyndighetens kostnader skulle i stället öka. Genom den mängd utbetalningar som myndigheten skulle komma att hantera skulle dock en viss stordriftsfördel i ekonomiskt hänseende troligen kunna påräknas. En sådan effekt är emellertid osäker och beror i stor utsträckning på hur en anslutning i detalj kommer att utformas. Förhållanden av avgörande betydelse är exempelvis hur en lösning med tekniska leverantörer ska utformas när upp till 310 nya aktörer ska anslutas och hur säkerhetsaspekterna kan tillgodoses. Vidare måste frågor om hanteringen av misslyckade utbetalningar lösas. Såsom verksamheten är utformad ska en betalning som inte går att verkställa stå kvar på transaktionskontot hos Utbetalningsmyndigheten till dess den antingen kan verkställas eller till dess den preskriberas. Även sådana frågor behöver hanteras med beaktande av att det är utbetalningar från kommunsektorn som kan komma att hanteras av en statlig myndighet.

Sammanfattningsvis bedömer vi att de alternativ till anslutning som i första hand kan motiveras utifrån syftet med en anslutning är de två alternativ som innebär en anslutning av samtliga utbetalningar som omfattas av vårt uppdrag till dataanalys- och granskningsverksamheten, utan att det också sker en full anslutning till transaktionskontosystemet. Båda alternativen ger förbättrade förutsättningar för kommuner och regioner att motverka felaktiga utbetalningar genom att deras arbete kan kompletteras med underrättelser från Utbetalningsmyndigheten med information om misstänkta felaktiga utbetalningar, och ger dessutom genom ett mer systematiskt arbete över förvaltningsnivåerna förbättrade förutsättningar att även motverka andra felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. En anslutning även till delar av transaktionskontosystemet innebär därutöver en service till betalningsmottagarna och medför vissa positiva effekter för den offentliga sektorn genom bankkontoregistret.

11.4 Alternativen i förhållande till de rättsliga förutsättningarna för anslutning

Bedömning: En anslutning bör inte ske i högre grad än vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålet med anslutningen.

Skälen för bedömningen: En kommunal anslutning kommer att påverka den kommunala självstyrelsen. Inskränkningen i denna blir dock förhållandevis liten vid en anslutning som inte omfattar betalningsförmedlingen i transaktionskontosystemet, eftersom dessa i princip endast innebär informationsutbyte mellan myndigheten och de kommunala aktörerna. För kommuner och regioner innebär det en skyldighet att rapportera uppgifter till Utbetalningsmyndigheten. En betydligt större inskränkning i självstyrelsen följer vid en anslutning till betalningsförmedlingen. Ett övertagande av ansvaret för utbetalningarna skulle innebära att kommuner och regioner efter beslut om utbetalning inte längre har möjlighet att råda över sin utbetalningsverksamhet gällande de utbetalningar som ansluts till Utbetalningsmyndigheten. Det innebär bland annat att de inte kan välja betalningsförmedlare och i övrigt organisera utbetalningsverksamheten i dessa delar. Jämfört med i dag är det fråga om en stor förändring. Som framgått av avsnitt 10.2.4 kan den kommunala självstyrelsen inskränkas varvid det ska göras en proportionalitetsbedömning genom att undersöka om det ändamål som regleringen avser att tillgodose kan uppnås på ett för det kommunala självbestämmandet mindre ingripande sätt än det som föreslås och om skälen för en reglering motiverar det intrång i självstyrelsen som regleringen innebär.

Vår bedömning är att skälen för en anslutning av samtliga utbetalningar till dataanalys- och granskningsverksamheten och/eller till delar av transaktionskontosystemet är tillräckligt starka för att motivera den inskränkning i självstyrelsen som dessa innebär. Ändamålen med anslutningen kan inte heller uppfyllas på något annat mindre ingripande sätt. Det informationsutbyte som krävs enligt dessa alternativ är av stor betydelse i arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar, både på lokal, regional och statlig nivå. Påverkan på självstyrelsen är relativt liten då den till allra största del består av att de kommunala aktörerna förser Utbetalningsmyndigheten med information på det sätt som Utbetalningsmyndigheten föreskriver

om. Samhällsintresset av att på ett effektivt sätt motverka felaktiga utbetalningar är tungt vägande och motiverar de skyldigheter som de kommunala aktörerna åläggs vid en anslutning till verksamheten dataanalys och granskning. Felaktiga utbetalningar medför att offentliga medel inte används till de ändamål som de är avsedda för, vilket också riskerar att skada förtroende för välfärdssystemen och skattesystemets legitimitet. Eftersom minskade felaktiga kommunala utbetalningar innebär att kommuners och regioners utgifter för utbetalningar av förmåner och stöd från välfärdssystemen blir lägre än vad de annars skulle ha blivit, kan medel frigöras för användning till sådant som prioriteras av respektive kommun eller region. Om även de felaktiga utbetalningarna från de statliga välfärdssystemen minskar till följd av ett mer systematiskt arbete över förvaltningsnivåerna frigörs också statliga medel för finansieringen av reformer som är positiva för hela samhället. De uppgifter som behövs för att motverka felaktiga utbetalningar finns hos olika aktörer inom den offentliga förvaltningen. Om enbart statliga myndigheter ska omfattas av uppgiftsskyldighet i syfte att förhindra felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen blir effekten otillräcklig. Den begränsade inskränkningen i den kommunala självstyrelsen som en kommunal anslutning ger upphov till får därför anses vara proportionerlig med hänsyn till de negativa effekter för den samlade offentliga sektorn som felaktiga utbetalningar orsakar. Dessa anslutningsalternativ bedömer vi därmed vara nödvändiga för det ändamål som en anslutning är avsedd att tillgodose.

Vid valet av en anslutning endast till dataanalys- och granskningsverksamheten eller till både den verksamheten och delar av transaktionskontosystemet kan konstateras att det finns fördelar för enskilda betalningsmottagare om anslutningen också omfattar medborgargränssnittet och fördelar för den offentliga sektorn genom bankkontoregistret.

En anslutning även till betalningsförmedlingsdelen i transaktionskontosystemet innebär inte några ytterligare fördelar för enskilda. Vi menar dessutom att det intrång som en anslutning till betalningsförmedlingen innebär i självstyrelsen inte utifrån dagens regelverk kan motiveras genom det mervärde som kan uppstå framför allt i form av besparing i administration och en möjlig ökad robusthet i betalsystemet. Sannolikt finns andra sätt att uppnå samma effekt, om det över huvud taget skulle anses nödvändigt.

Vid bedömningen av om samtliga utbetalningar bör omfattas menar vi att det kan ifrågasättas om en anslutning av en begränsad mängd kommunala utbetalningar till verksamheten dataanalys och granskning kan anses innebära så stora fördelar i arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar, att det kan motivera den inskränkning av självstyrelsen som det innebär. Denna bedömning ska göras i ljuset av att en anslutning av samtliga kommunala utbetalningar som har omfattats av vår kartläggning till den verksamheten, enligt vår bedömning, innebär avsevärt större fördelar i det motverkande arbetet. Slutsatsen är att om en inskränkning ändå ska göras, bör den göras genom att så många kommunala utbetalningar som möjligt ansluts för att intrånget i den kommunala självstyrelsen ska vara motiverat.

När det gäller regelverken om upphandling, statsstöd och konkurrensbegränsning framgår av avsnitt 10.3 att det främst är ett övertagande av betalningsansvaret (betalningsförmedlingen) som behöver anpassas efter regelverken även om hänsyn också måste tas i informationsutbytesdelen. Vid en första bedömning leder det till att något av de alternativ som inte innefattar betalningsförmedling bör övervägas. Den kanske mest avgörande frågan vad gäller de nämnda regelverken är dock om anslutningen till Utbetalningsmyndighetens verksamhet ska vara frivillig eller obligatorisk. Denna fråga återkommer vi till nedan i avsnitt 11.6.

Som nämnts inledningsvis redovisas de rättsliga förutsättningarna gällande frågan om offentlighet och sekretess i kapitel 13. Det kan dock redan här konstateras att en kommunal anslutning kräver förändringar i myndigheternas möjligheter att utbyta sekretessbelagda uppgifter. Det kan exempelvis ske genom införandet av uppgiftsskyldigheter i lag. Enligt vår bedömning är skillnaden i detta avseende inte särskilt stor mellan de olika alternativen sett till att uppgifter, oavsett alternativ, måste utbytas för att Utbetalningsmyndigheten ska kunna analysera och granska kommunala utbetalningar och skicka underrättelser till kommuner och regioner. En anslutning av endast vissa utbetalningar kan innebära ett mer begränsat behov av uppgifter, men karaktären av de uppgifter som måste utbytas är dock sådana att de många gånger omfattas av sekretess oavsett vilket alternativ som väljs. Även om endast vissa utbetalningar skulle omfattas av myndighetens uppdrag skulle det att vara fråga om sådana utbetalningar som kan anses särskilt utsatta för felaktigheter, och också i de fallen förekommer sekretessbelagda uppgifter. Beträffande för-

svarligheten att lämna ut sådana uppgifter till Utbetalningsmyndigheten kan vi konstatera att frågan om informationsutbyte bedömdes när det gäller anslutningen av de statliga utbetalningarna. Några principiella hinder har inte uppställts för det informationsutbytet varför regelverket i sig inte utgör ett hinder för en kommunal anslutning. I vilken omfattning det utökade informationsutbyte som föranleds av en kommunal anslutning bör få ske med hänsyn till skyddet för den enskildes integritet måste dock beaktas i de författningsförslag som föreslås i kapitel 14. Det gäller oavsett grad av anslutning. De frågor som aktualiseras utifrån offentlighet och sekretess kan därför inte med någon nämnvärd styrka anses tala för att något eller några av de fyra alternativen bör väljas framför de andra.

Frågor om de rättsliga förutsättningarna för personuppgiftsbehandling redovisas närmare i kapitel 15. Resonemanget blir dock i stor utsträckning detsamma som gällande offentlighet och sekretess. En kommunal anslutning innebär dock att den totala mängden sådan information som samlas hos Utbetalningsmyndigheten blir betydligt större och kan analyseras i ett sammanhang tillsammans med de uppgifter som kommer från statliga myndigheter och arbetslöshetskassor. Ansamlingen av personuppgifter som ska behandlas av Utbetalningsmyndigheten blir därför större och med tanke på uppgifternas karaktär har detta en stor inverkan på frågor om den personliga integriteten. Detta faktum gäller emellertid i princip oavsett vilket av anslutningsalternativen som väljs. Den största skillnaden i detta avseende torde föreligga mellan alternativen att ansluta endast vissa eller samtliga utbetalningar till verksamheten för dataanalys och granskning, eftersom det då handlar om en skillnad i hur stor mängd information som kommer att samlas in (vilket beror på antalet anslutna utbetalningar). Frågan om personuppgiftsbehandling får anses tala för det alternativ till anslutning som innebär att en så liten mängd information som möjligt samlas in och analyseras.

Vår samlade bedömning utifrån de rättsliga förutsättningarna talar därför för att en anslutning inte bör ske i högre grad än vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålet med anslutningen. I förhållande till syftet med en kommunal anslutning talar det dock för en anslutning av samtliga utbetalningar till enbart verksamheten dataanalys och granskning eller till både den verksamheten och till delar av transaktionskontosystemet.

11.5 Samtliga kommuner och regioner bör anslutas

Bedömning: Samtliga kommuner och regioner bör anslutas till Utbetalningsmyndighetens verksamhet.

Skälen för bedömningen: Både kommuner och regioner är utsatta för felaktiga utbetalningar. Till vilket belopp dessa uppgår är mycket svårt att bedöma, men utifrån vad som framgått av kartläggningen av felaktiga utbetalningar handlar det om avsevärda summor. Det har vidare konstaterats att de felaktiga utbetalningarna till sin karaktär är förvaltningsöverskridande, eftersom de sträcker sig över både statlig och kommunal nivå och är både kommun och regionöverskridande. Vidare sträcker sig avancerade och systemövergripande angrepp över olika utbetalningssystem. Brottsligheten är dessutom lätttrölig och förflyttar sig dit det är enklast att tillskansa sig felaktiga utbetalningar. Det finns därför all anledning att anta att de felaktiga utbetalningarna inom kommunsektorn kommer att öka om det inte vidtas kraftfulla åtgärder för att motverka dem. Det gäller särskilt om förmågan att upptäcka, förebygga och förhindra felaktiga utbetalningar ökar inom det statliga området utan motsvarande förändring inom kommunsektorn.

Som vi tidigare redogjort för i avsnitt 5 är det flera anledningar som tillsammans med de nyss redovisade gör det svårt för den enskilda kommunen eller regionen att motverka felaktiga utbetalningar. Det är dessutom inte alltid möjligt på grund av gällande sekretessregelverk. Av kartläggningen framgår också att varken kommuner eller regioner har full kontroll på vilka felaktiga utbetalningar som görs och att de inte heller på ett övergripande plan har tillräcklig kunskap, kompetens eller förmåga att motverka dessa på ett adekvat och effektivt sätt.

Sammantaget talar detta för att kommuner och regioner är i behov av ytterligare verktyg och stöd för att kunna motverka de felaktiga utbetalningarna på ett ändamålsenligt och effektivt sätt. Redan mot denna bakgrund bör såväl kommuner som regioner anslutas till Utbetalningsmyndighetens verksamhet.

Därutöver talar syftet bakom inrättandet av Utbetalningsmyndigheten och effektiviteten i myndighetens verksamhet för att både kommuner och regioner ansluts. Förutsättningarna i fråga om att motverka felaktiga utbetalningar och välfärdsbrottslighet ökar med antalet aktörer (och utbetalningar) som ansluts. Många av de för-

delar som kan nås genom myndighetens övergripande perspektiv och analysmöjligheter gagnas av en bred anslutning. Mot bakgrund av det som ovan konstaterats kring de felaktiga utbetalningarnas karaktär bör Utbetalningsmyndigheten ges förutsättningar att utifrån ett så brett informationsunderlag som möjligt göra omfattande och djupgående analyser för att de felaktiga utbetalningarna ska kunna motverkas på bästa sätt. Vår bedömning är därför att samtliga kommuner och regioner bör anslutas till Utbetalningsmyndighetens verksamhet.

11.6 Anslutningen bör vara obligatorisk för kommuner och regioner

Bedömning: Anslutningen för kommuner och regioner till Utbetalningsmyndighetens verksamhet bör vara obligatorisk.

Skälen för bedömningen: Av de föregående avsnitten har framgått att det finns skäl som talar för respektive emot en obligatorisk kommunal anslutning till Utbetalningsmyndighetens verksamhet.

Den kommunala självstyrelsen talar för att det ska vara frivilligt för kommuner och regioner att ansluta sig. Principen om den kommunala självstyrelsen är stark och kommuner och regioner bör i så stor utsträckning som möjligt själva få styra sin verksamhet efter vad de bedömer är lämpligt. Det står klart att en anslutning inskränker självbestämmanderätten även om graden av inskränkning varierar betydligt beroende på vilket anslutningsalternativ som väljs.

Det finns dock flera tungt vägande argument för att en anslutning bör vara obligatorisk. Ett sådant är att regelverken om upphandling, statsstöd och konkurrensbegränsning starkt talar för att anslutningen bör vara obligatorisk. För det fall anslutningen är frivillig uppstår en rad frågeställningar kring hur verksamheten ska organiseras för att inte komma i konflikt med regelverken. Som vi identifierat i avsnitt 10.3 kommer det att bland annat kräva avsevärda förändringar i Utbetalningsmyndighetens verksamhet med framför allt betalningsförmedling för att kunna leva upp till regelverkens krav. Även om det skulle kunna vara möjligt att åstadkomma en sådan ordning, bedöms fördelarna med förändringen inte på något sätt uppväga det arbete och de kostnader som anpassningen för med sig.

Det starkaste argumentet för att anslutningen bör vara obligatorisk är dock att skapa möjligheter för att på bästa sätt ta tillvara Utbetalningsmyndighetens potential att förhindra felaktiga utbetalningar. Om en anslutning bygger på frivillighet och endast några kommuner och regioner skulle välja att ansluta sig skulle många av de fördelar som kan nås genom Utbetalningsmyndighetens övergripande perspektiv och analysmöjligheter inte uppnås. Ju färre aktörer som ansluter sig ju sämre helhetsbild av de felaktiga utbetalningarna kan sannolikt erhållas. Vidare skulle fördelarna för de kommuner och regioner som väljer att ansluta sig inte bli så stora som om samtliga kommer och regioner ansluter sig, vilket beror på att analysunderlaget blir mindre. Mot bakgrund av vad som sagts om bland annat brottslighetens förvaltningsöverskridande karaktär behöver en totalanslutning ske för att det motverkande arbetet ska bli så ändamålsenligt och effektivt som möjligt. Slutligen finns det en överhängande risk att viss välfärdsbrottslighet skulle flytta från kommuner och regioner som är anslutna till Utbetalningsmyndigheten till sådana som inte anslutit sig.

Sammantaget är vår bedömning att en anslutning till Utbetalningsmyndighetens verksamhet bör vara obligatorisk för samtliga kommuner och regioner.

11.7 Samtliga utbetalningar inom vårt uppdrag bör anslutas

Bedömning: Kommunala utbetalningar som avser en enskild individ, utbetalningar enligt skollagen och till privata utförare enligt kommunallagen samt utbetalningar av föreningsbidrag bör anslutas till Utbetalningsmyndighetens verksamhet.

Skälen för bedömningen: En del av vårt uppdrag är, som framgått av betänkandets Del 2, att kartlägga felaktiga välfärdsutbetalningar som avser enskilda individer, felaktiga utbetalningar till enskilda huvudmän enligt skollagen och till privata utförare enligt kommunallagen samt felaktiga utbetalningar av föreningsbidrag. Samtliga kategorier av utbetalningar på den nivå vi har undersökt dem är utsatta för felaktiga utbetalningar. I vilken grad de är utsatta varierar sannolikt

mellan utbetalningssystemen, men också över tid då brottslighetens modus förändras i takt med samhällsutvecklingen.

När det gäller frågan om vilka kommunala utbetalningar som bör anslutas till Utbetalningsmyndighetens verksamhet gör sig i mångt och mycket samma argument gällande som för bedömningen av att samtliga kommuner och regioner bör anslutas samt att anslutningen bör vara obligatorisk. Det handlar om att de felaktiga utbetalningarna berör flera offentliga aktörer och flera olika utbetalningssystem samt brottslighetens natur. Det står klart att kommuner och regioner inte har hela bilden klar för sig om hur de felaktiga utbetalningarna ser ut och i vilken omfattning de sker. Vidare talar syftet med Utbetalningsmyndighetens inrättande och verksamhet för att det sker en så bred anslutning som möjligt.

De starkaste argumenten för en bred anslutning är att förmågan hos kommunsektorn att motverka de felaktiga utbetalningarna inte är tillräcklig och att brottsligheten förflyttar sig dit det finns möjlighet att göra ekonomisk vinning. Det talar för att ansluta samtliga utbetalningar oavsett graden av deras utsatthet i dagsläget. Det är ett faktum att det förekommer att grovt kriminella bedriver omsorgsverksamhet (exempelvis HVB-hem, assistansbolag och daglig verksamhet) och hälso- och sjukvård, vilket för några år sedan framstod som otänkbart. Hur de kriminellas verksamhet kommer att se ut framöver är således svårt att bedöma, annat än antagandet att brottsligheten letar sig dit möjligheterna till vinning finns. En bred anslutning av utbetalningar är ett verktyg för att motverka detta.

För det fall några enstaka utbetalningar skulle väljas ut för en anslutning skulle det sannolikt ligga nära tillhands att ansluta utbetalningar som har likheter med de statliga utbetalningar som redan är anslutna. Av den tidigare framställningen har framgått att det i första hand skulle vara fråga om det ekonomiska biståndet. Det går till enskilda fysiska personer och är den typ av utbetalning där kommunsektorn har störst erfarenhet av att hantera felaktigheter. Som också framgått av vår kartläggning är dock denna kategori av utbetalningar den som sannolikt orsakar de totalt lägsta felaktiga utbetalningarna sett till belopp. En anslutning som koncentreras till sådana utbetalningar skulle lämna utbetalningarna till företag, vilka visat sig uppgå till mycket större belopp, utanför Utbetalningsmyndighetens dataanalyser. I praktiken skulle det innebära att Utbetalningsmyndighetens verksamhet går ut på att identifiera de små utbetalningarna

som går till enskilda fysiska personer och lämna de större utbetalningarna till företag utanför analyserna. Det skulle i sin tur innebära att de avancerade kriminella uppläggen skulle hamna utanför Utbetalningsmyndighetens analysområde. En sådan ordning skulle strida mot syftena bakom myndighetens inrättande. Inte heller skulle man ta vara på myndighetens potential och verksamheten skulle inte utgöra det ändamålsenliga och effektiva verktyg som är avsikten. Även detta talar således för att samtliga utbetalningar inom de kategorier som ingått i vår kartläggning bör anslutas.

Även om samtliga utbetalningar således bör anslutas är det vår bedömning att de inte bör anslutas samtidigt. Som framgått tidigare skiljer det sig åt mellan olika utbetalningar beträffande vilken information som är relevant för Utbetalningsmyndigheten att analysera och det måste därför göras noggranna överväganden kring vilken information som kommuner och regioner ska rapportera. Kommunsektorn måste också få möjlighet att bygga upp formerna för en omfattande informationsutlämning. I likhet med vad som gäller för de statliga utbetalningarna bör det finnas möjlighet för regeringen att besluta att undanta vissa utbetalningar från en anslutning, om det skulle visa sig lämpligt.

11.8 Två anslutningsalternativ förordas

Bedömning: En kommunal anslutning till Utbetalningsmyndighetens verksamhet bör göras genom en stegvis anslutning av samtliga utbetalningar (som omfattas av vårt uppdrag) till verksamheten för dataanalys och granskning, alternativt genom en sådan anslutning i kombination med en anslutning till delar av transaktionskontosystemet. Anslutningen bör börja med utbetalningar av ekonomiska förmåner och ekonomiska stöd, det vill säga utbetalningar direkt till den enskilda individ som utbetalningen avser eller till någon annan som för den personens räkning tar emot utbetalningen samt utbetalningar av föreningsbidrag. Först efter en noggrann analys, inom ramen för en annan utredning, bör det sedan göras en anslutning av utbetalningar till enskilda huvudmän enligt skollagen och till privata utförare som har hand om skötseln av en kommunal angelägenhet som genom avtal har lämnats över med stöd av kommunallagen.

Skälen för bedömningen: Vår uppgift är att lämna minst två alternativa författningsförslag om kommunal anslutning till Utbetalningsmyndighetens verksamhet, 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 av felaktiga utbetalningar.

Såväl syftet med (avsnitt 11.3) som de rättsliga förutsättningarna för en anslutning (avsnitt 11.4), talar för att en anslutning bör göras genom att samtliga utbetalningar ansluts till verksamheten för dataanalys och granskning eller genom en sådan anslutning i kombination med en anslutning till delar av transaktionskontosystemet. Varken en anslutning av endast vissa utbetalningar till dataanalys- och granskningsverksamheten eller en full anslutning till både den verksamheten och till systemet med transaktionskonto kan vid en helhetsbedömning av omständigheterna anses innebära sådana fördelar att de bör föranleda konkreta förslag till kommunal anslutning. Att endast ansluta vissa utbetalningar till verksamheten för dataanalys och granskning skulle innebära att Utbetalningsmyndighetens fulla potential inte tas tillvara och att arbetet mot felaktiga utbetalningar inte kan bedrivas så ändamålsenligt och effektivt som det bör, och kan, göras. En full anslutning både till dataanalys- och granskningsverksamheten och till transaktionskontosystemet skulle enligt vår bedömning gå för långt i integration och innebära stora kostnader och mycket arbete utan några motsvarande fördelar samt inte kunna motiveras i förhållande till bland annat de inskränkningar i den kommunala självstyrelsen som alternativet innebär. Inte heller kan alternativet motiveras utifrån de förändringar av verksamheterna som sannolikt måste göras för att leva upp till regelverken om upphandling, statsstöd och konkurrens.

En anslutning av samtliga utbetalningar till verksamheten för dataanalys och granskning innebär däremot att Utbetalningsmyndighetens potential att motverka felaktiga utbetalningar tas tillvara i så stor utsträckning som är möjligt att föreslå inom ramen för vårt uppdrag. Om man därtill lägger en anslutning till delar av transaktionskontosystemet adderar det mervärdet av ett bankkontoregister och service till betalningsmottagarna genom medborgargränssnittet. Vid valet mellan dessa alternativ menar vi att en anslutning till delar av transaktionskontosystemet har ett försteg genom de extra fördelar en anslutning till systemet medför.

Det som nu sagts bör emellertid utgöra målbilden för en kommunal anslutning. Att ansluta samtliga kommuner och regioner till Utbetalningsmyndighetens verksamhet är en mycket stor och utmanande uppgift. Det handlar dels om att ansluta 310 nya aktörer till en verksamhet som i dag har fem anslutna statliga myndigheter, dels om att det kommer att krävas en noggrann analys av huruvida samtliga enskilda kommunala utbetalningstyper inom de tre kategorierna av utbetalningar som omfattas av vårt uppdrag bör anslutas och i så fall under vilka närmare förutsättningar, exempelvis i fråga om uppgiftsutbyten. Frågan om den praktiska anslutningen av de kommunala aktörerna ligger utanför vårt uppdrag, medan frågan om vilka utbetalningar som bör omfattas ingår.

Vår bedömning är att utbetalningar från välfärdssystemen direkt till de enskilda individer som utbetalningen avser eller till någon annan som tar emot utbetalningen för den personens räkning bör anslutas. Till största del handlar det om utbetalningar av ekonomiskt bistånd, det vill säga en utbetalning till en enskild individ utifrån en ansökan, eller om ersättning för personlig assistans där utbetalning kan ske till såväl brukaren (en fysisk person) som till assistansanordnaren (oftast en juridisk person). Sådana utbetalningar liknar till stor del de utbetalningar från statliga myndigheter som redan i dag är anslutna. Det är också för denna typ av utbetalningar det finns risk för en direkt övervältringseffekt från de statliga myndigheterna till kommunerna när kontrollen blir starkare för de statliga utbetalningarna. I den kunskap som Utbetalningsmyndigheten bygger upp för de statliga utbetalningarna, vilka rör samma typer av utbetalningar, passar dessa kommunala utbetalningar väl in. Det bör därför vara relativt lätt för Utbetalningsmyndigheten att bygga upp sin kompetens att identifiera felaktiga utbetalningar för denna typ av kommunala utbetalningar. I stort handlar det också om att de uppgifter som kommuner behöver rapportera in till myndigheten är samma typ av uppgifter som de statliga myndigheterna ska rapportera in till Utbetalningsmyndigheten redan i dag. Denna typ av utbetalningar faller in under den definition av ekonomiska förmåner och ekonomiska stöd som används i Utbetalningsmyndighetens verksamhet (se avsnitt 4.3.2).

Vad gäller föreningsbidragen bör även dessa vara förhållandevis okomplicerade att ansluta. Utbetalningarna utgör ekonomiska stöd som betalas ut till föreningar (juridiska personer) efter ansökan. Även sådana omfattas alltså av definitionen och bör relativt lätt kunna in-

kluderas i Utbetalningsmyndighetens verksamhet, såväl vad gäller att identifiera felaktiga utbetalningar som i fråga om nödvändiga uppgiftsutbyten.

När det däremot gäller utbetalningar till huvudmän enligt skollagen och privata utförare enligt kommunallagen är situationen en annan. Till skillnad från de två andra kategorierna av utbetalningar är mottagarna ofta affärsdrivande verksamheter, såsom vårdcentraler, tandläkarpraktiker och hemtjänstföretag. I sådana fall kan en privat utförare argumentera för att en utbetalning som framstår som oskälig inte är felaktig eftersom utföraren har rätt till utbetalningen enligt det ingångna avtalet. Arbetet för att motverka sådana felaktiga utbetalningar blir därmed mer resurskrävande och utgången osäkrare än när det görs gällande att en utbetalning skett i strid med reglerna för en författningsreglerad förmån. Eftersom det handlar om juridiska personer, ibland hela koncerner, är förutsättningarna för kontroll annorlunda och det ställer andra krav på utbetalande aktörer vid kontroll. Det kan inte heller uteslutas att det finns andra sätt att kontrollera en viss typ av utbetalning som är så effektiva att det inte finns anledning att rapportera just den typen av utbetalning till Utbetalningsmyndigheten eller att det bör påverka graden av uppgiftsskyldighet (se avsnitt 5.8). Det kan också bli fråga om att andra regelverk aktualiseras, exempelvis inom hälso- och sjukvården, vilket komplicerar informationsutbytet mellan utbetalare och betalningsmottagare. Uppgifter inom hälso- och sjukvård omgärdas av stark sekretess och integritetsaspekten blir därför särskilt viktig. Som angetts tidigare är Utbetalningsmyndigheten beroende av att få tillgång till uppgifter för att kunna utföra sin verksamhet. Mot detta gör sig skyddet för den enskildes integritet gällande. En avvägning av vilka uppgifter som ska utbytas måste därför göras ytterst noggrant och dessutom i detalj för olika enskilda utbetalningsslag. Detta för att så få känsliga uppgifter som möjligt ska utbytas samtidigt som Utbetalningsmyndigheten ska kunna bedriva en effektiv och ändamålsenlig verksamhet. Detta är en komplicerad och tidskrävande uppgift som inte ryms inom ramen för vårt uppdrag (se avsnitt 14.8). Inte desto mindre menar vi att det måste göras och att utbetalningarna till dessa privata aktörer ska omfattas av Utbetalningsmyndighetens verksamhet.

Mot bakgrund av ovanstående innebär detta att även om vi förordar en anslutning av samtliga utbetalningar som omfattas av vårt uppdrag, menar vi att de bör anslutas successivt. Till en början bör utbetalningar direkt till den enskilda individ som utbetalningen avser eller till någon annan som för den personens räkning tar emot utbetalningen anslutas. Även utbetalningar av föreningsbidrag bör då anslutas. Först i ett senare steg, efter en noggrann analys inom ramen för en annan utredning av vilka utbetalningsslag till privata aktörer som det finns skäl att ansluta inkluderat ingående överväganden kring uppgiftsskyldigheter och integritet, bör även sådana utbetalningar anslutas.

I det följande lägger vi två författningsförslag (1 och 3) som innefattar att kommuner och regioner ansluts till Utbetalningsmyndighetens system med transaktionskonto.

Genom att uppgifter om de kommunala utbetalningarna föreslås registreras i transaktionskontosystemet ansluts de till två av transaktionskontosystemets tre delar (det vill säga en anslutning till bankkontoregistret och medborgargränssnittet, men inte till betalningsförmedlingsdelen). Författningsförslag 1 innebär att utbetalningar av ekonomiska förmåner och ekonomiska stöd ansluts till systemet med transaktionskonto och till verksamheten dataanalys och granskning. Författningsförslag 3 innebär att samtliga utbetalningar, det vill säga ekonomiska förmåner och ekonomiska stöd samt utbetalningar till enskilda huvudmän enligt skollagen och till privata utförare enligt kommunallagen, ansluts enbart till transaktionskontosystemet. Det sistnämnda förslaget innebär att samtliga utbetalningar som omfattas av kartläggningen av felaktiga utbetalningar ansluts till Utbetalningsmyndighetens verksamhet. Direktivets utredningspunkt i denna del är därför uppfylld.

12 Förslag till kommunal anslutning till Utbetalningsmyndighetens verksamhet

12.1 Alternativa författningsförslag till kommunal anslutning

Enligt utredningens direktiv ska vi presentera alternativa författningsförslag om kommunal anslutning till Utbetalningsmyndighetens verksamhet. Av avsnitt 11.8 framgår att vi anser att samtliga utbetalningar bör anslutas till i vart fall verksamheten dataanalys och granskning och helst även till transaktionskontosystemet. En anslutning till både transaktionskontosystemet och verksamheten för dataanalys och granskning menar vi har extra fördelar som gör att vi förespråkar det alternativet. I avsnitt 11.6 gör vi vidare bedömningen att anslutningen bör vara obligatorisk och att alla utbetalningar som omfattas av vårt uppdrag bör anslutas men att olika kategorier bör anslutas successivt.

Beträffande de olika kategorierna av utbetalningar har vi i avsnitt 11.8 konstaterat att utbetalningar direkt till den enskilda individ som utbetalningen avser eller till någon annan som för den personens räkning tar emot utbetalningen bör anslutas i ett första skede. I samband med det bör även utbetalningar av föreningsbidrag anslutas. Först i ett senare skede, som kräver ett noggrant fortsatt utredningsarbete, bör även utbetalningar till 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) anslutas.

I detta kapitel behandlas frågor om registrering av kommunala utbetalningar i systemet med transaktionskonto och om anslutning till Utbetalningsmyndighetens verksamhet dataanalys och granskning.

Vi lämnar två fullständiga författningsförslag. Det ena innefattar en anslutning av ekonomiska förmåner och ekonomiska stöd till systemet med transaktionskonto och till verksamheten för dataanalys och granskning (författningsförslag 1) och det andra en anslutning av ekonomiska förmåner och ekonomiska stöd endast till verksamheten för dataanalys och granskning (författningsförslag 2). Förslag till reglering av informationsutbyte mellan Utbetalningsmyndigheten och kommuner respektive regioner behandlas i kapitel 14.

Beträffande utbetalningar till huvudmän enligt skollagen och till privata utförare enligt kommunallagen har det inte varit möjligt för oss att göra en så djupgående utredning som krävs för att lämna ett fullständigt författningsförslag. Det har inom ramen för denna utredning inte varit möjligt att på ett fullständigt sätt bedöma behovet av nödvändiga uppgiftsskyldigheter och hur sådana uppgiftsskyldigheter lämpligen bör utformas. Följaktligen har det inte varit möjligt att göra en tillräckligt ingående integritetsanalys av ett sådant förslag. Vi kommer dock presentera ett begränsat författningsförslag som inkluderar även sådana utbetalningar, men då endast till systemet med transaktionskonto (författningsförslag 3). Som ett medskick inför fortsatt utredningsarbete presenterar vi i samband därmed våra bedömningar kring i vilka avseenden även lagen (2023:455) om Utbetalningsmyndighetens granskning av utbetalningar (granskningslagen) kan anpassas för en sådan anslutning. Motsvarande medskick avseende uppgiftsskyldigheter görs i avsnitt 14.8.

12.2 Kommunalt anslutning kräver reglering genom lag

Bedömning: Kommunalt anslutning kräver reglering genom lag.

Skälen för bedömningen: En kommunalt anslutning till Utbetalningsmyndighetens verksamhet kommer att innebära såväl åligganden för kommuner och regioner att rapportera uppgifter till Utbetalningsmyndigheten som intrång i enskildas personliga integritet (se kapitel 14–16).

Av 8 kap. 2 § regeringsformen framgår att föreskrifter ska meddelas genom lag om de avser grunderna för kommunernas organisation och verksamhetsformer och för den kommunala beskattningen samt kommunernas befogenheter i övrigt och deras åligganden.

Vidare framgår av 2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen att var och en gentemot det allmänna är skyddad mot betydande intrång i den personliga integriteten, om det sker utan samtycke och innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden. Bestämmelser som inskränker denna rättighet ska enligt 2 kap. 20 § regeringsformen meddelas genom lag. Detta innebär att en kommunal anslutning till Utbetalningsmyndighetens verksamhet behöver regleras genom lag.

Reglerna om delegation av föreskriftsrätt innebär vidare att riksdagen i lag kan bemyndiga regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer att meddela föreskrifter inom vissa områden. Det framgår av 8 kap. regeringsformen. Här ska erinras om regeringens möjligheter enligt 8 kap. 7 § regeringsformen att, oberoende av delegering från riksdagen, meddela föreskrifter om verkställighet av lag och om sådant som faller inom regeringens så kallade restkompetens.

12.3 Kommunal anslutning till systemet med transaktionskonto enligt författningsförslag 1

12.3.1 Regleringen av kommunal anslutning till Utbetalningsmyndighetens verksamhet

Förslag: Kommunal anslutning till Utbetalningsmyndighetens transaktionskontosystem ska regleras i lagen om transaktionskonto vid Utbetalningsmyndigheten.

Skälen för förslaget

Statliga och kommunala aktörers anslutning skiljer sig åt

De statliga myndigheternas anslutning till systemet med transaktionskonto regleras i lagen (2023:454) om transaktionskonto vid Utbetalningsmyndigheten. Samtliga bestämmelser som reglerar anslutningen till Utbetalningsmyndighetens transaktionskontosystem bör samlas i den lagen. På så sätt blir det tydligt vilka aktörers utbetalningar som kommer att falla inom systemet.

Utbetalningsmyndigheten ska, enligt 2 § lagen om transaktionskonto, administrera ett system med transaktionskonto för utbetalningar från statliga myndigheter. Av kapitel 6.4.1 framgår att systemet med transaktionskonto har organiserats i tre delar – medborgargränssnitt, bankkontoregister och transaktionskonto (betalningsförmedling). De statliga myndigheternas anslutning avser systemets samtliga tre delar. Eftersom Utbetalningsmyndigheten inte ska överta kommuners och regioners betalningsansvar ser vi dock behov av att åstadkomma en ordning för de kommunala utbetalningarna som innebär att kommuners och regioners anslutning endast avser medborgargränssnittet och bankkontoregistret. I lagen om transaktionskonto vid Utbetalningsmyndigheten görs ingen tydlig åtskillnad mellan de olika organisatoriska delarna i transaktionskontosystemet, utan utgångspunkten är att de myndigheter som anges i lagen till fullo är anslutna till systemet. Det medför att anslutningen för kommuner och regioner behöver regleras i lagen på ett annat sätt än anslutningen för de statliga myndigheterna samt att vissa bestämmelser behöver förtydligas, till exempel huruvida det är fråga om statliga eller kommunala utbetalningar. Vi föreslår därför att det redan i lagens första paragraf anges att det är uppgifter om de kommunala utbetalningarna som ska registreras i systemet med transaktionskonto, och att det förtydligas att det är de *statliga* utbetalningarna som sker genom systemet (se vidare nedan).

I 2 § lagen om transaktionskonto vid Utbetalningsmyndigheten anges vilka statliga myndigheter som är anslutna till systemet. I den paragrafen bör det även framgå att kommuner och regioner omfattas av systemet. Eftersom den kommunala anslutningen skiljer sig från den statliga bör den regleras i särskilda paragrafer i lagen, varför det i andra paragrafen bör anges att kommuner och regioner omfattas av systemet med transaktionskonto i den utsträckning som framgår av de nya paragrafer som föreslås, 11 a och b §§.

Författningsförslag

Paragraferna i 1 och 3 §§ lagen om transaktionskonto vid Utbetalningsmyndigheten förtydligas och ett nytt andra stycke införs i 2 § samma lag.

12.3.2 En kommunal utbetalning föranleder inte registrering av ett transaktionskonto

Bedömning: Utbetalningsmyndigheten ska inte registrera ett transaktionskonto för mottagaren av en kommunal utbetalning.

Skälen för bedömningen: Enligt 4 § lagen om transaktionskonto vid Utbetalningsmyndigheten ska myndigheten registrera ett transaktionskonto för den som ska ta emot en utbetalning från systemet med transaktionskonto. Ett sådant konto registreras alltså för en enskild person när myndigheten för första gången tar emot ett betalningsuppdrag från en beslutande myndighet som avser en enskild. Med enskild avses både en fysisk och juridisk person. Transaktionskontot registreras för att Utbetalningsmyndigheten ska kunna överta betalningsansvaret för utbetalningen och se till att pengarna når mottagaren. Såsom systemet med transaktionskonto organiserats vid Utbetalningsmyndigheten består systemet, förutom av transaktionskontot, även av ett medborgargränssnitt som fungerar som en informationservice till betalningsmottagarna och av ett bankkontoregister som fungerar som ett verktyg för att kunna verkställa betalningarna och för att underlätta för enskilda genom att endast behöva lämna kontouppgifter en gång.

En kommunal anslutning ska enligt vårt förslag endast avse registrering av uppgifter om kommunala utbetalningar i systemet och inte övertagande av betalningsansvaret. Det är därför inte nödvändigt att registrera ett transaktionskonto för den som ska ta emot en kommunal utbetalning. Mottagaren kan naturligtvis redan ha ett transaktionskonto registrerat om denne har mottagit en offentlig utbetalning sedan tidigare, eller kan få ett transaktionskonto registrerat senare med anledning av en sådan utbetalning. Det finns dock ingen anledning att en transaktionskontoregistrering ska föranledas av enbart det faktum att en enskild ska ta emot en kommunal utbetalning.

12.3.3 Uppgifter om kommunala utbetalningar ska registreras

Förslag: Utbetalningsmyndigheten ska registrera uppgifter om utbetalningar från kommuner och regioner i systemet med transaktionskonto. Endast uppgifter om sådana kommunala utbetal-

ningar som uttryckligen anges i lagen om transaktionskonto vid Utbetalningsmyndigheten ska registreras.

Registrering ska ske så snart myndigheten får ett underlag från kommunen eller regionen om att utbetalningen är beslutad.

Skälen för förslaget

Utbetalningsmyndigheten ska registrera uppgifter om utbetalningar från kommuner och regioner

Enligt 5 § lagen om transaktionskonto vid Utbetalningsmyndigheten ska ett belopp registreras på mottagarens transaktionskonto så snart Utbetalningsmyndigheten får ett underlag för utbetalningen från den beslutande myndigheten. En registrering av ett belopp på kontot innebär i praktiken att kontot krediteras (tillgodoförs) detta belopp. Att registreringen ska ske så snart det finns underlag för det innebär att ett belopp kommer att kunna registreras, och därmed synas på transaktionskontot, innan utbetalningen ska ske.

Av föregående avsnitt framgår att Utbetalningsmyndigheten inte ska verkställa utbetalningen av de belopp som beslutas av kommuner och regioner, och att något transaktionskonto därför inte behöver registreras för mottagaren. För de kommunala utbetalningarna handlar det alltså inte om att ”registrera ett belopp” för en utbetalning, vilket är fallet för de statliga utbetalningarna. I stället handlar det om att registrera *uppgifter* om utbetalningen så att den kan framgå av medborgargränssnittet. Detta uttrycks lämpligen på så sätt att uppgifter om utbetalningen ska registreras i systemet med transaktionskonto.

Det sker en mängd olika typer av utbetalningar från kommuner och regioner, men inte alla ska rapporteras till Utbetalningsmyndigheten. Det bör därför uttryckligen anges vilka typer av utbetalningar som det ska registreras uppgifter om.

Närmare bestämmelser om vilken typ av uppgifter som ska rapporteras till Utbetalningsmyndigheten från beslutande aktörer kommer att framgå av lagen (2023:456) om skyldighet att lämna uppgifter till Utbetalningsmyndigheten och behandlas i avsnitt 14.3. Utgångspunkten är dock att samma typ av uppgifter som lämnas om statliga utbetalningar också ska lämnas om kommunala utbetalningar. Detta för att informationen till medborgarna ska bli så enhetlig som möjligt.

Beträffande tidpunkten för när registrering ska ske bör regleringen i så stor utsträckning som möjligt utformas i likhet med vad som gäller för utbetalningar från statliga myndigheter. Det innebär att registrering ska ske så snart Utbetalningsmyndigheten får ett underlag från kommunen eller regionen om att utbetalningen är beslutad. I detta ligger ett visst skyndsamhetskrav. Ett sådant krav innebär god service till betalningsmottagarna som får tillgång till information om framtida utbetalningar i ett tidigt skede.

Författningsförslag

En ny paragraf, 11 a §, införs i lagen om transaktionskonto vid Utbetalningsmyndigheten.

12.3.4 De kommunala utbetalningar som ska registreras i systemet med transaktionskonto ska anges i lag

Förslag: Det ska i lag anges att det i systemet med transaktionskonto ska registreras uppgifter om utbetalningar av ekonomiska förmåner och ekonomiska stöd som beslutats av kommuner eller regioner.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela föreskrifter om att uppgifter om kommunala utbetalningar av vissa ekonomiska förmåner eller ekonomiska stöd inte ska registreras i systemet med transaktionskonto.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela föreskrifter om hur registreringen av uppgifter om de kommunala utbetalningarna ska göras i systemet med transaktionskonto. Utbetalningsmyndigheten ska vidare få meddela föreskrifter om de krav på teknik och säkerhet som ska gälla vid registrering av de kommunala utbetalningarna i systemet med transaktionskonto.

Skälen för förslaget

I systemet med transaktionskonto ska registreras uppgifter om utbetalningar av ekonomiska förmåner och ekonomiska stöd

I lagen om transaktionskonto vid Utbetalningsmyndigheten anges inte vilka statliga utbetalningar som ska omfattas av systemet med transaktionskonto. I stället anges i 12 § i lagen att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen kan meddela föreskrifter om vilka slags utbetalningar som ska administreras via systemet med transaktionskonto. Skälet bakom denna ordning är möjligheten att snabbt kunna anpassa regelverket efter exempelvis beslutade förändringar av välfärdssystemen.¹

Föreskrifter om vilka statliga utbetalningar som ska omfattas av systemet har tagits in i förordningen (2023:462) om transaktionskonto vid Utbetalningsmyndigheten. I 2 § anges att en utbetalning som har beslutats av en beslutande myndighet och som avser en ekonomisk förmån, ett ekonomiskt stöd eller en återbetalning av ett överskott på skattekontot, ska administreras via systemet med transaktionskonto, om inte regeringen har beslutat något annat.

I avsnitt 12.2 konstateras att det av 8 kap. 2 § regeringsformen framgår att föreskrifter ska meddelas genom lag om de avser grunderna för kommunernas organisation och verksamhetsformer och för den kommunala beskattningen samt kommunernas befogenheter i övrigt och deras åligganden. Mot denna bakgrund bör det i lag anges vilka kommunala utbetalningar som ska omfattas av Utbetalningsmyndighetens verksamhet, eftersom det kommer att innebära åligganden för kommuner och regioner i form av en uppgiftsskyldighet gällande dessa utbetalningar.

Vid en kommunal anslutning till transaktionskontosystemet enligt författningsförslag 1 omfattas ekonomiska förmåner och ekonomiska stöd. Det handlar om utbetalningar från välfärdssystemen direkt till den enskilda individ som utbetalningen avser eller till någon annan som för den personens räkning tar emot utbetalningen och utbetalningar av föreningsbidrag. Det bör således framgå i lag att dessa utbetalningar omfattas.

¹ Prop. 2022/23:34, *Utbetalningsmyndigheten*, s. 33.

Av 2 § förordningen om transaktionskonto vid Utbetalningsmyndigheten framgår att bland annat statliga utbetalningar i form av ekonomiska förmåner och ekonomiska stöd omfattas av systemet. Dessa begrepp har samma innebörd som när de används i 1 kap. 2 § granskningslagen. I förarbetena till den lagen anges att begreppet ekonomisk förmån omfattar bidrag, ersättningar, pensioner och lån som betalats ut till eller tillgodoräknas fysiska personer. Begreppet ekonomiskt stöd omfattar bidrag, stöd, ersättningar och lån som betalas ut till eller tillgodoräknas företag eller andra juridiska personer.² När det gäller den första kategorin utbetalningar som omfattas av vårt uppdrag (utbetalningar från välfärdssystemen direkt till den enskilda individ som utbetalningen avser eller till någon annan som för den personens räkning tar emot utbetalningen) kan den falla in under antingen definitionen av ekonomisk förmån eller ekonomiskt stöd. Exempel på sådana är utbetalningar av ekonomiskt bistånd, utbetalningar avseende personlig assistans eller ersättningar för sjukresor. Den tredje kategorin av utbetalningar som anges i vårt uppdrag, det vill säga föreningsbidrag, omfattas av definitionen av ekonomiskt stöd. Begreppen ekonomiska förmåner och ekonomiska stöd bör därför användas när det i lag anges vilka kommunala utbetalningar som ska anslutas till Utbetalningsmyndighetens verksamhet.

Vår bedömning är att utbetalningar till huvudmän enligt skollagen och till privata utförare som har hand om skötseln av en kommunal angelägenhet som genom avtal har lämnats över med stöd av kommunallagen inte omfattas av begreppen ekonomiska förmåner och ekonomiska stöd. Sådana utbetalningar är av en annan typ än de som enligt förarbetena avses med ekonomiska förmåner och stöd. De avser i stället köp av tjänster i form av exempelvis skolverksamhet, hälso- och sjukvård eller omsorg. Förhållandet mellan parterna har mer av civilrättslig karaktär och har ofta tillkommit genom offentlig upphandling. Det handlar om tjänster som kommuner och regioner antingen är skyldiga eller har möjlighet att tillhandahålla medborgarna. I stället för att utföra tjänsterna själva anlitas privata aktörer för utförandet och får betalt för sitt arbete. Detta till skillnad från de ekonomiska förmåner och ekonomiska stöd som ofta har sin grund i en ansökan från en enskild att ta del av samhällets trygghetssystem (exempelvis ersättning för personlig assistans) eller sådana utbetalningar till olika verksamheter som från samhällets sida har ansetts

² Prop. 2022/23:34 s. 48 f. och 186.

bör stödjas (föreningsbidrag).³ Det kan argumenteras för att en sådan innebörd av begreppet ekonomiskt stöd leder till gränsdragningssvårigheter, exempelvis mellan en utbetalning av ersättning för personlig assistans till en assistansanordnare som tar emot betalningen för den enskildes räkning och utbetalning av tandvårdsbidrag där bidraget är knutet till en viss person men betalas ut till ett privat tandläkarföretag. Den förstnämnda utbetalningen utgör ett ekonomiskt stöd medan den andra inte gör det. Den stora skillnaden är dock att rättsförhållandet till tandläkarföretaget bygger på ett överlämnande av verksamhet enligt kommunallagen medan förhållandet till assistansanordnare inte gör det. Denna gränsdragning är vidare betydelsefull när det kommer till överväganden kring uppgiftsskyldigheter.

Även om utgångspunkten är att Utbetalningsmyndighetens system med transaktionskonto ska omfatta utbetalningar av samtliga kommunala ekonomiska förmåner och ekonomiska stöd, kan det finnas anledning att undanta vissa slag av sådana utbetalningar. Det kan vid närmare överväganden visa sig att redan existerande eller kommande ekonomiska förmåner eller ekonomiska stöd inte är lämpliga eller rent av meningslösa att låta ingå i transaktionskontosystemet. Anledningarna kan vara olika men skulle kunna bero på att konstruktionen av förmånerna och stöden inte lämpar sig, eller inte är relevanta, för Utbetalningsmyndighetens arbete. Det skulle kunna vara fråga om tillfälliga förmåner och stöd som ges under begränsad period och/eller till särskilda mottagare. Exempel på sådana förmåner och stöd från senare år är utbetalningar med anledning av höga elpriser till fysiska och juridiska personer och stöd med anledning av Corona-pandemin. Eftersom det inte går att förutse samhällsutvecklingen och vilka behov den för med sig bör det, i likhet med vad som gäller för de statliga utbetalningarna, finnas en möjlighet att undanta vissa enskilda ekonomiska förmåner och stöd från Utbetalningsmyndighetens verksamhet. Möjligheten bör av praktiska skäl tillkomma regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer (Utbetalningsmyndigheten).

³ Jfr dock SOU 2024:63, *Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – Behov och föreslagna förändringar*, s. 516, där en annan uppfattning framförs. I de förslag som läggs i betänkandet anges att ett ekonomiskt stöd omfattar utbetalningar till enskilda huvudmän enligt skollagen och till privata utförare som har hand om skötseln av en kommunal angelägenhet som genom avtal har lämnats över med stöd av kommunallagen.

För att det ska vara möjligt för Utbetalningsmyndigheten att hantera uppgifter om utbetalningar från kommuner och regioner måste uppgifterna lämnas på ett sätt som fungerar i myndighetens verksamhet. Det kan handla både om hur uppgifter ska lämnas som i vilket format de ska lämnas. Hur uppgifterna ska registreras och därmed sammanhängande frågor bör därför vara upp till Utbetalningsmyndigheten att avgöra. Sådana verkställighetsföreskrifter omfattas av regeringens föreskriftsrätt enligt 8 kap. 7 § 1 punkten regeringsformen. Denna föreskriftsrätt kan enligt 8 kap. 11 § regeringsformen delegeras till en myndighet under regeringen. I likhet med vad som anges för statliga utbetalningar bör det i en upplysningsbestämmelse anges att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan meddela föreskrifter om hur registreringen av information om de kommunala utbetalningarna ska göras.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela föreskrifter

För de kommunala utbetalningarna som ska registreras i systemet med transaktionskontot får Utbetalningsmyndigheten meddela verkställighetsföreskrifter på motsvarande sätt som gäller för de statliga betalningarna (6 § förordningen om transaktionskonto vid Utbetalningsmyndigheten).

Med hänsyn till vikten av adekvata säkerhets- och skyddsåtgärder för systemet med transaktionskonto föreslår vi att Utbetalningsmyndigheten ska få meddela föreskrifter om de krav på teknik och säkerhet som ska gälla vid registrering av de kommunala utbetalningarna i systemet (jfr 5 § förordningen om transaktionskonto vid Utbetalningsmyndigheten).

Författningsförslag

En ny paragraf, 11 b §, införs i lagen om transaktionskonto vid Utbetalningsmyndigheten. I 12 § samma lag införs en ny tredje punkt. Lydelsen i 5 § förordningen om transaktionskonto vid Utbetalningsmyndigheten ändras.

12.4 Kommunal anslutning till verksamheten dataanalys och granskning enligt författningsförslag 1 och 2

12.4.1 Inledande synpunkter

Utbetalningsmyndighetens verksamhet för dataanalys och granskning regleras genom tre författningar. I förordningen (2023:461) med instruktion för Utbetalningsmyndigheten anges i 2 § att Utbetalningsmyndigheten ska göra dataanalyser och urval samt genomföra inledande och fördjupade granskningar enligt granskningslagen. I 1 kap. 1 § granskningslagen anges att lagen innehåller bestämmelser om Utbetalningsmyndighetens granskningar i syfte att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. I 2 § i samma kapitel ges en definition av vad som avses med en felaktig utbetalning. Lagen innehåller också bestämmelser om de båda granskningsförfarandena samt om underrättelseskyldighet för Utbetalningsmyndigheten. Vidare anges i lagen om skyldighet att lämna uppgifter till Utbetalningsmyndigheten vilka uppgifter som olika aktörer (statliga myndigheter, arbetslöshetskassor och kreditinstitut) är skyldiga att förse myndigheten med, beroende på om det är fråga om dataanalyser och urval samt inledande granskning eller fördjupad granskning.

En kommunal anslutning till verksamheten för dataanalys och granskning kräver ändringar i dessa författningar. I detta avsnitt fokuserar vi på de ändringar som behöver göras i granskningslagen. I kapitel 14 behandlas de ändringar som behöver göras i lagen om skyldighet att lämna uppgifter till Utbetalningsmyndigheten.

Författningsförslagen 1 och 2 är identiska beträffande de ändringar som våra förslag medför i granskningslagen. Det finns dock en viss skillnad mellan författningsförslagen när det gäller lagen om skyldighet att lämna uppgifter till Utbetalningsmyndigheten (författningsförslag 2 omfattar inte en anslutning till systemet med transaktionskonto).

12.4.2 Kommunala utbetalningar kommer att omfattas av dataanalys- och granskningsverksamheten

Bedömning: Kommunala utbetalningar av ekonomiska förmåner och ekonomiska stöd kommer att omfattas av lagen (2023:455) om Utbetalningsmyndighetens granskning av utbetalningar genom att kommuner och regioner åläggs en uppgiftsskyldighet i förhållande till Utbetalningsmyndigheten för sådana utbetalningar.

Skälen för bedömningen: I 1 kap. 1 § granskningslagen anges att lagen innehåller bestämmelser om Utbetalningsmyndighetens granskningar i syfte att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. Paragrafens ursprungliga lydelse knöt dataanalys- och granskningsverksamheten till utbetalningar som sker via systemet med transaktionskonto. Regeringen angav emellertid att det bland annat skulle utesluta en granskning av arbetslöshetskassornas utbetalningar, eftersom dessa inte omfattas av systemet med transaktionskonto. Att även arbetslöshetskassornas utbetalningar ska omfattas av granskningarna har dock, enligt regeringen, varit en av utgångspunkterna för reformen. Regeringen förtydligade därför lagens tillämpningsområde genom att uttala att Utbetalningsmyndighetens granskningar ska avse de urvalsträffar som myndighetens verksamhet med dataanalyser leder till. De urvalsträffar som genereras i verksamheten med dataanalyser behöver inte vara knutna till utbetalningar som sker via systemet med transaktionskonto, utan kan baseras på sådana uppgifter som Utbetalningsmyndigheten får ta del av genom lagen om skyldighet att lämna uppgifter till Utbetalningsmyndigheten. Av den lagen framgår att Arbetsförmedlingen, Centrala studiestödsnämnden, Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och arbetslöshetskassorna ska lämna uppgifter till Utbetalningsmyndigheten om beslut som rör ekonomiska förmåner eller ekonomiska stöd.⁴ Uppgifter om sådana beslut kan alltså generera urvalsträffar i myndighetens dataanalysverksamhet oavsett om de ekonomiska förmånerna eller stöden omfattas av systemet med transaktionskonto eller inte. Dataanalys- och granskningsverksamheten är därför inte

⁴ Enligt förslag i prop. 2024/25:45, *Utökade skyldigheter att lämna uppgifter till Utbetalningsmyndigheten*, kommer från och med den 1 mars 2025 även de omständigheter som legat till grund för ett sådant beslut eller som har haft betydelse för verkställigheten av beslutet att omfattas av uppgiftsskyldigheten i 3 § uppgiftsskyldighetslagen.

avsedd att avgränsas till utbetalningar som sker via systemet med transaktionskonto.⁵

För att de kommunala utbetalningarna ska omfattas av Utbetalningsmyndighetens dataanalys- och granskningsverksamhet är det alltså tillräckligt att uppgifter om beslut om kommunala utbetalningar kan generera urvalsträffar hos myndigheten, på motsvarande sätt som gäller för utbetalningar från arbetslöshetskassorna. Det förutsätter att Utbetalningsmyndigheten kan få tillgång till sådana uppgifter så att de kan analyseras. Det kan åstadkommas genom att ålägga kommuner och regioner en uppgiftsskyldighet i förhållande till Utbetalningsmyndigheten (se avsnitt 14.4 och 14.5). Vissa justeringar behöver dock även göras i granskningslagen genom att lägga till kommuner och regioner i de paragrafer som reglerar dataanalys- och granskningsverksamheten.

Det ska här framhållas att det alltså inte krävs en koppling till systemet med transaktionskonto för att en viss utbetalning ska kunna omfattas av Utbetalningsmyndighetens dataanalys- och granskningsverksamhet. Detta innebär att det i sak inte blir någon skillnad i detta avseende om den kommunala anslutningen sker endast till dataanalys- och granskningsverksamheten eller till både den verksamheten och till delar av systemet med transaktionskonto.

12.4.3 Kommunala utbetalningar ska kunna granskas

Förslag: De kommunala utbetalningarna av ekonomiska förmåner och ekonomiska stöd ska kunna bli föremål för inledande och fördjupade granskningar.

Skälen för förslaget

Utbetalningar av ekonomiska förmåner och ekonomiska stöd från kommuner och regioner ska kunna granskas

Utbetalningsmyndigheten har till uppgift att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar som sker från välfärdssystemen. Det ska göras utifrån ett myndighetsövergripande perspektiv där

⁵ Prop. 2023/24:85, *En ny lag om uppgiftsskyldighet för att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen samt fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet*, s. 69 f.

Utbetalningsmyndigheten har tillgång till flera olika myndigheters beslut om utbetalningar och möjlighet att sambearbeta dessa med annan information som finns tillgänglig hos myndigheten men också annan information som kan hämtas in av myndigheten. Utbetalningsmyndigheten har till uppgift att komplettera de beslutande myndigheternas kontroll och därför inriktas verksamheten på att identifiera felaktiga utbetalningar som enskilda myndigheter och arbetslöshetskassor har svårt att upptäcka var för sig eller tillsammans. Det handlar då bland annat om att upptäcka felaktiga utbetalningar som är ett led i avancerade angrepp mot välfärdssystemen inom ramen för ekonomisk och organiserad brottslighet. Det kan vara fråga om felaktiga utbetalningar som sammantaget uppgår till stora belopp och därför gör stor skada på de offentliga finanserna och om felaktiga utbetalningar som kan ha en vidare samhällsskada i form av att negativt påverka allmänhetens förtroende för välfärdssystemen. I Utbetalningsmyndighetens verksamhet är det dataanalys- och granskningsverksamheten som är avgörande för att kunna motverka sådana felaktiga utbetalningar. I den verksamheten ingår enligt den nuvarande ordningen beslut om utbetalningar från Arbetsförmedlingen, Centrala studiestödsnämnden, Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och arbetslöshetskassorna.

I avsnitt 5.4.2 konstateras att det är de statliga utbetalningarna som har stått i fokus när det gäller att på nationell nivå kartlägga de felaktiga utbetalningarna och införa motåtgärder. Det är först på senare tid som de kommunala utbetalningarna har kommit att på allvar omfattas av debatten, varvid bland annat missbruk med ekonomiskt bistånd och ersättning för personlig assistans har lyfts fram. Beträffande ekonomiskt bistånd har det visat sig att det är svårt för kommunerna att få fram ett korrekt beslutsunderlag eftersom det är lätt för den som ansöker att undanhålla uppgifter som skulle ha påverkat beslutet om de varit kända. När det gäller ersättning för personlig assistans har det uppmärksammats flera olika typer av felaktigheter och det har varit fråga om förhållandevis avancerade brottsupplägg och stora summor som betalats ut felaktigt. På samma sätt har det uppmärksammats olika tillvägagångssätt för att erhålla felaktiga utbetalningar av föreningsbidrag och det har uppmärksammats att pengarna har använts för att finansiera antidemokratiska verksamheter och verksamheter med kopplingar till våldsbejakande extremism (avsnitt 5.4.4).

De kommunala utbetalningarna utgör en del av de gemensamma välfärdssystemen. Gemensamt för välfärdsutbetalningarna är att de ofta har kopplingar till varandra. Det kan handla om att ett beslut hos en myndighet har betydelse för en annan myndighets beslut om utbetalningar, eller att olika utbetalningar ska komplettera varandra men inte utgå dubbelt. För att detta ska bli korrekt behöver de som beslutar om utbetalningar ha tillgång till korrekt information. I många fall omfattas dock sådan information av sekretess vilket innebär att informationen inte alltid kan utbytas. I andra fall finns informationen tillgänglig hos andra aktörer, men det saknas tid, resurser och kunskap att både samla in den och analysera den på ett tillräckligt sätt för att kunna upptäcka om en viss utbetalning är korrekt eller inte. För att bättre kunna förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen finns det därmed behov av ett systematiskt arbete som sträcker sig över välfärdssystemens alla aktörer. Vi har vidare konstaterat att ett sådant systematiskt arbete över förvaltningsnivåerna är nödvändigt för att kunna motverka den brottslighet som förekommer i sammanhang av felaktiga utbetalningar, för att förtroendet för välfärdssystemen och för hanteringen av offentliga medel ska upprätthållas samt att ett sådant arbete kan innebära stora ekonomiska vinster genom att det förhindrar felaktiga utbetalningar (se avsnitt 5.5–5.7).

Vår bedömning är vidare att kommunsektorns förutsättningar att motverka felaktiga utbetalningar behöver stärkas. I vår kartläggning har det framförts att svårigheterna inte är kopplade till något särskilt verksamhetsområde, utan i stället bottenar i den stora omfattningen av och komplexiteten i kommunens samlade utbetalningar. Som konstaterades tidigare har det gjorts en rad åtgärder för att motverka de statliga felaktiga utbetalningarna, men dessa har av allt att döma inte varit tillräckliga och därför har Utbetalningsmyndigheten skapats. Arbetet mot felaktiga kommunala utbetalningar har inte varit föremål för så omfattande åtgärder på nationell nivå som de statliga trots att problemen i stort är desamma. På goda grunder kan man därför sluta sig till att det behövs ytterligare åtgärder även på det kommunala området. Ett mer systematiskt arbete över förvaltningsnivåerna skulle förbättra förutsättningarna för kommuner och regioner att motverka felaktiga utbetalningar. De underrättelser som genereras från Utbetalningsmyndigheten kan användas som ytterligare ett verktyg i kommuners och regioners arbete för att rikta sina

insatser mot de områden där problemen med felaktiga utbetalningar och välfärdsbrottslighet är störst. Underrättelserna skulle kunna bidra till effektivare arbetssätt som utgår från ett riskbaserat urval.

Vår bedömning är därför att de kommunala utbetalningarna bör vara föremål för Utbetalningsmyndighetens dataanalys- och granskningsverksamhet. För att komplettera kommuners och regioners arbete mot felaktiga utbetalningar bör de kommunala utbetalningarna analyseras tillsammans med övriga utbetalningar som omfattas av myndighetens verksamhet. En sådan analys är till gagn inte bara för kommunsektorn, utan även för övriga anslutna aktörer, eftersom ett analysmaterial som även omfattar kommunala utbetalningar ger bättre förutsättningar för Utbetalningsmyndigheten att upptäcka angrepp mot välfärdssystemen, särskilt de angrepp som är mer avancerade, sträcker sig över förvaltningsnivåerna och innefattar angrepp mot flera olika typer av utbetalningar. De kommunala utbetalningarna bör därför kunna bli föremål för såväl inledande som fördjupade granskningar i samma utsträckning som de statliga utbetalningarna. De underrättelser som kommuner och regioner får av Utbetalningsmyndigheten om misstänkta felaktiga utbetalningar kommer därmed utgöra ytterligare ett verktyg i arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar och kunna bidra i det arbetet.

Att en anslutning till denna verksamhet står i proportion till den inskränkning som förslaget innebär av den kommunala självstyrelsen behandlas i avsnitt 11.4. Arbetet med att motverka dessa felaktiga utbetalningar och upprätthålla tilliten till välfärdssystemen och även demokratiska värden bedömer vi utgör ett sådant nationellt intresse som motiverar en inskränkning.

Genom den uppgiftsskyldighet för kommuner och regioner vi föreslår i kapitel 14 kommer de kommunala utbetalningarna av ekonomiska förmåner och ekonomiska stöd att ingå i Utbetalningsmyndighetens dataanalys- och granskningsverksamhet. Därutöver behöver kommuner och regioner läggas till i de paragrafer i granskningslagen som reglerar dataanalys- och granskningsverksamheten.

Författningsförslag

Paragraferna i 2 kap. 2–5 §§ och 3 kap. 1 och 6 §§ granskningslagen ändras.

12.5 Kommunal anslutning till systemet med transaktionskonto enligt författningsförslag 3

12.5.1 Inledande synpunkter

Utredningens direktiv anger att ett av de författningsförslag som utredningen presenterar ska innebära att Utbetalningsmyndighetens system med transaktionskonto för utbetalningar från statliga myndigheter även ska omfatta de kommunala utbetalningar som omfattas av kartläggningen av felaktiga utbetalningar. I utredningens uppdrag ingår att kartlägga bland annat utbetalningar till enskilda huvudmän enligt skollagen och till privata utförare som har hand om skötseln av en kommunal angelägenhet som genom avtal har lämnats över med stöd av kommunallagen. Ett författningsförslag som ansluter dessa utbetalningar, jämte kommunala utbetalningar av ekonomiska förmåner och ekonomiska stöd, till transaktionskontosystemet ska följaktligen presenteras.

Mot denna bakgrund lämnar vi i författningsförslag 3 förslag på en kommunal anslutning till systemet med transaktionskonto. Förslaget innebär att såväl utbetalningar av ekonomiska förmåner och ekonomiska stöd som utbetalningar till enskilda huvudmän enligt skollagen och privata utförare enligt kommunallagen omfattas av systemet.

Till skillnad från de två övriga författningsförslagen ges dock inget förslag till anslutning till Utbetalningsmyndighetens verksamhet för dataanalys och granskning. Detta kan tyckas motsägelsefullt eftersom det som framför allt motiverar en anslutning av kommunala utbetalningar till enskilda huvudmän och privata utförare är verksamheten för dataanalys och granskning. Det är i den verksamheten det finns möjlighet att identifiera misstänkta felaktiga utbetalningar och för beslutande aktörer att få underrättelser om felaktigheter som kan användas som ytterligare verktyg i det motverkande arbetet. Som konstaterats ovan uppkommer visserligen ett värde i en anslutning till bankkontoregistret och även i någon mån till medborgargränssnittet, men dessa värden är marginella i förhållande till det värde som verksamheten för dataanalys och granskning skulle ge. Skälet till att vi i författningsförslag 3 endast lämnar förslag på en anslutning till transaktionskontosystemet är att det inom ramen för denna utredning inte varit möjligt att göra så djupgående överväganden och analyser som krävs för att kunna lämna ett fullständigt

författningsförslag. I avsnitt 12.5.3 lämnar vi dock vissa medskick inför ett fortsatt arbete med en sådan anslutning.

12.5.2 Anslutning av utbetalningar till enskilda huvudmän och privata utförare till systemet med transaktionskonto

Förslag: I systemet med transaktionskonto ska, utöver uppgifter om kommunala utbetalningar av ekonomiska förmåner och ekonomiska stöd, även uppgifter om kommunala utbetalningar till enskilda huvudmän enligt skollagen och till privata utförare som har hand om skötseln av en kommunal angelägenhet som genom avtal har lämnats över med stöd av kommunallagen registreras.

Skälen för förslaget

Även uppgifter om utbetalningar till enskilda huvudmän och privata utförare ska registreras i systemet med transaktionskonto

Skillnaden mellan författningsförslag 1 och 3, när det gäller registrering av kommunala utbetalningar, är att enligt författningsförslag 1 ska endast information om ekonomiska förmåner och ekonomiska stöd registreras i systemet med transaktionskonto, medan det enligt författningsförslag 3 även ska registreras uppgifter om utbetalningar till enskilda huvudmän enligt skollagen och till privata utförare som har hand om skötseln av en kommunal angelägenhet som genom avtal har lämnats över med stöd av kommunallagen. Det innebär att den enda skillnaden mellan författningsförslagen, i detta avseende, är att det i författningsförslag 3 görs ett tillägg av dessa typer av utbetalningar i den nya föreslagna 11 b § i lagen om transaktionskonto vid Utbetalningsmyndigheten.

Vad gäller omfattningen av anslutningen gör sig samma överväganden gällande beträffande de ytterligare utbetalningar som omfattas av författningsförslag 3 som för de utbetalningar som omfattas av författningsförslag 1. Det innebär att Utbetalningsmyndigheten inte ska registrera ett transaktionskonto för mottagaren med anledning av en kommunal utbetalning (avsnitt 12.3.2) och att Utbetalningsmyndigheten i systemet med transaktionskonto endast ska registrera uppgifter om sådana utbetalningar från kommuner och regioner som

uttryckligen anges i lagen om transaktionskonto vid Utbetalningsmyndigheten (avsnitt 12.3.3). Även i detta författningsförslag anges att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer bör få meddela föreskrifter om att uppgifter om kommunala utbetalningar av vissa ekonomiska förmåner eller ekonomiska stöd inte ska registreras i systemet (avsnitt 12.3.4). I samma avsnitt görs bedömningen att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen kan meddela föreskrifter om hur registreringen av uppgifter om dessa typer av utbetalningar ska göras. Vi hänvisar därför till dessa avsnitt när det gäller övervägandena även för författningsförslag 3.

För att åstadkomma en anslutning till systemet med transaktionskonto behöver kommunala utbetalningar till enskilda huvudmän enligt skollagen och till privata utförare enligt kommunallagen läggas till i lagen jämte kommunala utbetalningar av ekonomiska förmåner och ekonomiska stöd. Det görs lämpligen i den nya föreslagna 11 b §.

Vid en anslutning av enskilda huvudmän och privata utförare till systemet med transaktionskonto behöver informationsutbytet mellan Utbetalningsmyndigheten och kommuner respektive regioner utredas närmare, se avsnitt 14.8. En anslutning av utbetalningar till enskilda huvudmän och privata utförare bör dessutom, för att vara ändamålsenlig, kombineras med en anslutning till verksamheten för dataanalys och granskning, se vidare nästa avsnitt.

Författningsförslag

Paragraferna i 1, 3 och 12 §§ lagen om transaktionskonto vid Utbetalningsmyndigheten förtydligas. Ett nytt andra stycke införs i 2 § och en ny tredje punkt läggs till i 12 § samma lag. Två nya paragrafer, 11 a och b §§, förs in i lagen.

12.5.3 Medskick vid en anslutning av utbetalningar till enskilda huvudmän och privata utförare

En anslutning till transaktionskontot måste kombineras med en anslutning till verksamheten för dataanalys och granskning

Som konstaterats i avsnitt 11.8 ger en anslutning till systemet med transaktionskonto ett mervärde genom bankkontoregistret som innebär att det kan ske en kontroll av att innehavaren av ett visst bankkonto är densamma som betalningsmottagaren. Det är av särskilt värde när det gäller utländska bankkonton eftersom dessa kan vara svåra att kontrollera. En sådan anslutning ger vidare ett mervärde för enskilda (framför allt fysiska) betalningsmottagare som får en mer komplett bild av sina utbetalningar från det offentliga genom medborgargränssnittet. Uppgifter från systemet med transaktionskonto, till exempel från bankkontoregistret, får också, vid en anslutning till Utbetalningsmyndighetens verksamhet dataanalys och granskning, användas i den verksamheten. Mot denna bakgrund har vi tidigare i betänkandet gjort bedömningen att en anslutning till såväl transaktionskontosystemet som verksamheten för dataanalys och granskning har extra fördelar framför en anslutning enbart till verksamheten för dataanalys och granskning.

När det gäller utbetalningar till enskilda huvudmän och privata utförare kan dock mervärdet av medborgargränssnittet ifrågasättas. Det ger i och för sig en möjlighet att få information om de historiska offentliga utbetalningar som erhållits och vilka utbetalningar som planeras framöver. Sådana upplysningar kan dock antas ha ett större värde för enskilda fysiska personer än för juridiska personer. Det fortsatta arbetet med en kommunal anslutning får utvisa om en anslutning till transaktionskontosystemet för enskilda huvudmän och privata utförare kan motiveras bland annat med beaktande av kostnaderna för en sådan anslutning.

Det som framför allt motiverar en anslutning av kommunala utbetalningar till enskilda huvudmän och privata utförare till Utbetalningsmyndighetens verksamhet är verksamheten för dataanalys och granskning. I avsnitt 12.4 finns våra överväganden kring en anslutning till verksamheten för dataanalys och granskning gällande kommunala utbetalningar av ekonomiska förmåner och ekonomiska stöd. De överväganden som gjorts där gäller även vid en anslutning som innebär att kommunala utbetalningar till enskilda huvudmän och privata ut-

förare ska omfattas av verksamheten. Det är i den verksamheten det finns möjlighet att identifiera misstänkta felaktiga utbetalningar och för beslutande aktörer att få underrättelser om felaktigheter som kan användas som ytterligare verktyg i det motverkande arbetet. Det innebär att de argument som till allra största del kan anföras för en anslutning av enskilda huvudmän och privata utförare kan hänföras till just verksamheten för dataanalys och granskning.

Av kartläggningen av felaktiga utbetalningar har framgått att den beloppsmässiga merparten av de kommunala utbetalningarna går till just sådana aktörer (avsnitt 7.3) och att det är gällande sådana utbetalningar som stora felaktigheter har identifierats. Det är också framför allt beträffande dessa utbetalningar som det finns kopplingar till systematisk och grov brottslighet (kapitel 5).

Jämfört med utbetalningar av ekonomiska förmåner och ekonomiska stöd finns vidare ett par särdrag hos utbetalningar till enskilda huvudmän och privata utförare som komplicerar möjligheterna till kontroll. Det handlar för det första om att utbetalningarna i många fall går till regelrätta affärsverksamheter. Det kan handla om stora företag och ibland om stora koncerner. I sådana företagsstrukturer kan det vara svårt att bedriva en adekvat kontroll för att säkerställa att de utbetalningar som skett, eller ska ske, är korrekta. Det kräver både tid, resurser och kunskap. För att underlätta det arbetet behövs olika effektiva verktyg. De underrättelser som kan genereras genom Utbetalningsmyndighetens verksamhet är ett sådant verktyg. För det andra kan en privat utförare i sådana fall argumentera för att en utbetalning som framstår som oskäligen inte är felaktiga eftersom utföraren har rätt till utbetalningen enligt det ingångna avtalet. Arbetet för att motverka sådana felaktiga utbetalningar blir därmed mer resurskrävande och utgången osäkrare än när det görs gällande att en utbetalning skett i strid med reglerna för en författningsreglerad förmån. För att kunna utreda detta kan sådan information som Utbetalningsmyndigheten har möjlighet att ta fram i sin dataanalys- och granskningsverksamhet vara värdefull som ett extra underlag. Skulle det vara fråga om företag/koncerner som satt i system att orsaka felaktiga utbetalningar kan ett omfattande informationsmaterial vara nödvändigt för att visa betalningsmottagarens agerande eller avsikter. Den sambearbetning av information som Utbetalningsmyndigheten har möjlighet att utföra kan då innebära ett värdefullt tillskott i de utbetalande aktörernas kontrollverksamhet. Som tidi-

gare konstaterats har Utbetalningsmyndigheten möjlighet att, på grund av sitt systemövergripande perspektiv och sin tillgång till information som normalt omfattas av sekretess, göra analyser som ingen enskild myndighet var för sig eller tillsammans med andra myndigheter har möjlighet att göra.

Vid en anslutning till verksamheten för dataanalys och granskning behöver granskningslagen ändras

I 1 kap. 2 § granskningslagen anges att det med en felaktig utbetalning i lagen avses en ekonomisk förmån, ett ekonomiskt stöd, en skatt eller en avgift som beslutats, betalats ut eller tillgodoräknats felaktigt eller med ett för högt eller ett för lågt belopp. Begreppet ekonomisk förmån omfattar bidrag, ersättningar, pensioner och lån som betalats ut till eller tillgodoräknas fysiska personer. Begreppet ekonomiskt stöd omfattar bidrag, stöd, ersättningar och lån som betalas ut till eller tillgodoräknas företag eller andra juridiska personer.

I avsnitt 12.3.4 har vi gjort bedömningen att utbetalningar till enskilda huvudmän och privata utförare inte omfattas av begreppen ekonomiska förmåner och ekonomiska stöd. Vid en anslutning där även utbetalningar till enskilda huvudmän och privata utförare omfattas av Utbetalningsmyndighetens verksamhet med dataanalys och granskning bör därför definitionen av felaktig utbetalning utvidgas. Det görs lämpligen genom ett nytt andra stycke i 1 kap. 2 § granskningslagen som innebär att definitionen även omfattar utbetalningar till enskilda huvudmän enligt skollagen och till privata utförare som har hand om skötseln av en kommunal angelägenhet som genom avtal har lämnats över med stöd av kommunallagen. Detta under förutsättning att utbetalningen har beslutats, betalats ut eller tillgodoräknats felaktigt eller med ett för högt eller ett för lågt belopp. På så sätt kommer samtliga de kommunala utbetalningar som omfattas av vårt uppdrag att omfattas av lagens tillämpningsområde.

Vid en anslutning av utbetalningar till enskilda huvudmän och privata utförare till verksamheten för dataanalys och granskning behöver, på samma sätt som vid en anslutning till transaktionskontosystemet, informationsutbytet mellan Utbetalningsmyndigheten och kommuner respektive regioner utredas närmare, se avsnitt 14.8.

DEL 4

Informationsutbyte

13 Utbetalningsmyndighetens informationsbehov och rättsliga förutsättningar för informationsutbyte

13.1 Utredningsuppdraget

En central fråga vid en kommunal anslutning till Utbetalningsmyndighetens verksamhet är behovet av informationsutbyte mellan å ena sidan Utbetalningsmyndigheten och å andra sidan kommuner och regioner. Det behövs därför en analys av förutsättningarna för ett sådant informationsutbyte, bland annat utifrån hur de aktuella uppgifterna skyddas enligt befintlig lagstiftning. En kommunal anslutning innebär vidare att det sker en sambearbetning av uppgifter hos Utbetalningsmyndigheten, vilket aktualiserar frågor kring personuppgiftsbehandlingar. Det finns därför behov av en analys utifrån de regelverk som styr förutsättningarna för sådan behandling.

Utredningen har vidare till uppgift att 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.

13.2 Kartläggning av informationsbehovet

Den information som behövs vid en anslutning till verksamheten dataanalys och granskning för att kunna motverka felaktiga utbetalningar kan vara både generell och specifik för olika typer av utbetal-

ningar. Viss typ av information behövs oavsett vilket utbetalningslag det är fråga om (exempelvis belopp, betalningsmottagare, tidpunkter, förmån, beslutsunderlag och uppgifter relevanta för beslutet), medan behovet av annan information skiftar beroende på den enskilda utbetalningen (exempelvis inkomstuppgifter, tidrapporter och journalutdrag). För att undersöka vilken information som behövs behöver förutsättningarna för utbetalningen studeras samt de risker för felaktigheter som är förknippade med just den specifika utbetalningen. Det är ett gediget arbete som tar både tid och resurser i anspråk. Med den mängd olika typer av kommunala utbetalningar som omfattas av vårt uppdrag har det inte varit möjligt att inom ramen för utredningen kartlägga informationsbehovet för samtliga dessa.

Vi har tagit oss an uppgiften genom att djupstudera några utbetalningsområden där riskerna utifrån vår kartläggning av felaktiga utbetalningar bedömts vara höga. Områdena har valts ut i samråd med Utbetalningsmyndigheten och studerats vid två workshopp; en för kommuner och en för regioner. För regionernas del har områdena primärvård och tandvård för vuxna studerats och för kommunernas del områdena hemtjänst, insatser enligt LSS och familjehem.

Workshopparna har hållits i form av tvådagarsworkshop för regioner respektive kommuner, i vilka personer från fyra regioner och fyra kommuner har deltagit. Deltagarna har haft stor erfarenhet av såväl handläggning av ärenden där felaktiga utbetalningar har förekommit som kunskap kring vilken typ av information som behövs för att upptäcka de felaktiga utbetalningarna samt var denna information finns. Resultatet av workshopparna har därefter sammanställts och redovisas i det följande. Det bör framhållas att deltagarna i workshopparna endast representerat ett fåtal kommuner och regioner. Det som anges i kartläggningen är med andra ord inte nödvändigtvis representativt för hela kommunsektorn. Exempelvis kan risker se olika ut eftersom avtal, ersättningsmodeller och regler skiljer sig åt mellan olika kommuner och olika regioner.

Vidare har vi med hjälp av Utbetalningsmyndigheten kartlagt vilka uppgifter som är nödvändiga vid en anslutning till transaktionskontosystemet enligt de anslutningsförslag vi lägger i betänkandet. Även sådan information kan användas i dataanalys- och granskningsverksamheten.

Frågor om hur uppgiftsskyldigheter bör utformas och vilka överväganden som då behöver göras återkommer vi till i kapitel 14.

13.3 Informationsbehovet vid anslutning till systemet med transaktionskonto

Författningsförslag 1 och 3 innebär att information om kommunala utbetalningar ska registreras i systemet med transaktionskonto. Enligt författningsförslag 1 ska information om ekonomiska förmåner och stöd registreras, medan författningsförslag 3 innebär att även information om kommunala utbetalningar till enskilda huvudmän enligt skollagen och till privata utförare som har hand om skötseln av en kommunal angelägenhet som genom avtal har lämnats över med stöd av kommunallagen ska registreras. Det föreslås inte att Utbetalningsmyndigheten tar över ansvaret för de kommunala utbetalningarna, utan endast att kommuner och regioner ansluts till delarna medborgargränssnitt och bankkontoregister (se kapitel 12). Informationsbehovet beskrivs således utifrån en sådan anslutning.

Uppgifter som behövs för *medborgargränssnittet* är

- uppgift om betalningsmottagaren (personnummer, organisationsnummer och samordningsnummer),
- uppgift om förmånstagare för det fall betalningen tas emot för annans räkning (personnummer, organisationsnummer, samordningsnummer eller annan identitet),
- den förmån som betalningen omfattar, med angivande av den förmånskod som Utbetalningsmyndigheten tillhandahåller enligt en lista,
- en unik identitet på betalningsuppdraget,¹
- beslutad betalningsdag, och
- uppgifter om status på betalningen (exempelvis om betalningen är genomförd eller om den har kommit i retur).

¹ En unik identitet är en beteckning på varje betalningsuppdrag som beslutande myndigheter skickar till Utbetalningsmyndigheten, till exempel "SKV1234". Utbetalningsmyndigheten kommer att tillhandahålla regler och format som de beslutande myndigheterna ska använda för att tillse att identiteten blir unik. Det är den beslutande myndigheten som sätter den unika identiteten i betalningsuppdraget enligt de reglerna.

Anslutningen till *bankkontoregistret* innebär att Utbetalningsmyndigheten behöver uppgifter om personnummer och organisationsnummer för att kontouppgifter ska kunna kontrolleras och förmedlas. Eftersom vi föreslår att regioner och kommuner ska kunna rapportera kontouppgifter till registret finns ett behov även av kontonummer.

13.4 Informationsbehovet vid anslutning till dataanalys- och granskningsverksamhet

13.4.1 Inledning

Författningsförslag 1 och 2 innefattar en kommunal anslutning till Utbetalningsmyndighetens verksamhet för dataanalys och granskning. Redovisningen av informationsbehovet utgår från det material som framkom vid de två workshopparna.

Kartläggningen av informationsbehovet utgår från några premisser för att de uppgifter som framkommit ska kunna användas i Utbetalningsmyndighetens verksamhet. Utbetalningsmyndigheten utgår från att all leverans av data till och från myndigheten sker i digitalt format. I vissa fall har det angetts att uppgifterna behövs för att upptäcka indikatorer på felaktigheter som inte i första hand handlar om felaktiga utbetalningar utan i stället om felaktigheter i verksamheten som i sin tur kan leda till felaktiga utbetalningar. När sådana indikatorer omnämns bör de tolkas som att de tillsammans, inte var för sig, kan indikera en felaktig utbetalning. Detta gäller för indikatorerna generellt, inte enbart för de som avser felaktigheter i verksamheten som kan leda till felaktiga utbetalningar. De behöver oftast kombineras för att kunna styrka misstanke om felaktiga utbetalning. Samtliga indikatorer som omnämns i materialet är inte nödvändiga för att Utbetalningsmyndighetens ska kunna utföra dataanalyser, men de kan påverka vilken träffsäkerhet som analyserna kan få och huruvida vissa dataanalyser överhuvudtaget kan utvecklas. I de fall det finns begränsningar i möjligheterna att få ut uppgifter kan det innebära att vissa dataanalyser inte kan utvecklas eller att de får sämre träffsäkerhet.

I workshopparna har det identifierats ett antal uppgifter som det finns behov av i verksamheten för dataanalys och granskning, varför uppgifterna behövs och var de finns. En och samma uppgift kan an-

vändas för att kontrollera flera olika förhållanden och olika förhållanden kan kräva flera olika uppgifter för att kunna kontrolleras. Att redovisa detta material på ett någorlunda överskådligt sätt är därför svårt att göra. Med tanke på att materialet inte ger en fullständig bild av Utbetalningsmyndighetens informationsbehov och att detta behöver göras på ett mer grundligt och ingående sätt beträffande kommunala utbetalningar har vi valt att här endast redovisa några belysande exempel på behovet av uppgifter. Syftet med redovisningen är att ge en bild av den bredd av uppgifter som kan behövas för att identifiera felaktiga utbetalningar och någon åtskillnad har inte gjort i fråga om uppgifterna omfattas av sekretess eller inte.

13.4.2 Exempel på informationsbehov

Uppgifter ur journaler inom hälso- och sjukvården

Uppgifterna finns hos kommuner, regioner, privata vårdgivare och länsarkivet för det fall en vårdgivare har försatts i konkurs. Uppgifter av intresse är exempelvis vårdgivare, mottagning, förskrivare, antalet anteckningar eller vårdinsatser, KVÅ-koder (Klassifikation av vårdåtgärder), tidpunkter, diagnoskoder, remisser, och intyg.

Uppgifterna behövs eftersom journalerna utgör debiteringsunderlag för den vård som ersätts, varför utförda vårdåtgärder ska korrespondera mot debiteringen. Uppgifter behövs för att identifiera om exempelvis

- kommuner betalar för stöd enligt LSS som brukare inte har behov av eller betalar för sådant stöd åt brukare som inte är bosatta i kommunen,
- kommuner betalar för hemtjänst som inte utförts som överenskommet, till exempel debitering för ej utförda timmar, för en beviljad tid eller för vård som inte utförts av godkänd personal,
- kommuner betalar för familjehem trots att uppdraget är avslutat,
- regioner betalar för vård som samtidigt ersätts av annan part, till exempel patient, annan region eller Försäkringskassan,

- regioner betalar för vård som inte utförts eller inte utförts enligt överenskommelse exempelvis i fråga om kvalitet, och om
- regioner betalar för vård som inte är motiverad eller för utfärdande av icke-medicinskt motiverade läkarintyg.

Utbetalningsinformation och fakturor från vårdutförare och assistansbolag för utförda insatser och omkostnader, samt utomlänsfakturering inklusive vårdbilagor

Uppgifterna utgör ekonomidata som finns hos kommuner och regioner och behövs för att identifiera om exempelvis

- kommuner betalar för hemtjänst som inte utförts som överenskommet, till exempel debitering för ej utförda timmar, för ej beviljad tid eller för vård som inte utförts av godkänd personal,
- kommuner betalar för familjehem trots att uppdraget är avslutat,
- kommuner felaktigt betalar för omkostnadsersättningar, och om
- regioner betalar för vård som inte utförts.

Avtal och upphandlingsinformation mellan kommun respektive region och vårdgivare för vård och stödinsatser

Uppgifter av intresse är till exempel avtalsperiod, avtalade krav på öppettider, rapporteringskrav och ersättning. Uppgifterna finns hos respektive kommun eller region och behövs för att kontrollera villkoren för utbetalningar och identifiera om exempelvis

- kommuner betalar för familjehem trots att uppdraget är avslutat eller för familjehemsstöd som inte utförs som överenskommet, exempelvis på grund av bristfälligt eller obefintligt stöd,
- kommuner felaktigt betalar för omkostnadsersättningar, och om
- regioner betalar för vård som inte utförts eller inte utförts enligt överenskommelse exempelvis i fråga om kvalitet.

Uppgifter från kommuner och regioners verksamhet

Uppgifter av intresse är exempelvis fakturering till medborgare för förskola och fritidsverksamhet, skolplaceringar, listningsdata för vårdcentraler, närvarolistor för daglig verksamhet, larmloggar och avvikelshanteringsdata i vården, samt orosanmälningar.

Uppgifterna behövs för att upptäcka avvikelser i vårdkvalitet, orimliga förutsättningar för rapporterad verksamhet och orimliga geografiska avstånd för att identifiera om exempelvis

- kommuner betalar för stöd enligt LSS där assistent och brukare inte varit på samma plats,
- kommuner betalar för familjehem trots att uppdraget är avslutat, och om
- regioner betalar för vård som inte utförts.

Vård som utförts av privata utförare

Uppgifter av intresse är tidsloggar och tidsregistreringar samt utförandepersonal. Uppgifterna kan finnas hos såväl kommuner och regioner som hos privata vårdgivare.

Uppgifterna behövs för att kontrollera debitering och identifiera om exempelvis

- kommuner betalar för stöd enligt LSS där assistent och brukare inte varit på samma plats,
- kommuner betalar för hemtjänst som inte utförs enligt överenskommelse, till exempel debitering för ej utförda timmar, för ej beviljad tid och för vård som inte utförts av godkänd personal,
- kommuner betalar för familjehemsstöd som inte utförts enligt överenskommelse, till exempel på grund av bristfälligt eller obefintligt stöd, och om
- regioner betalar för vård som inte utförts enligt överenskommelse, exempelvis i fråga om kvalitet.

Uppgifter ur personalregister hos privata vårdgivare

Uppgifter som är av intresse är exempelvis placering, bemanning, intern sysselsättningsgrad, tidsrapporter och uppgifter om semester.

Uppgifterna behövs för att upptäcka avvikelser i vårdkvalitet, orimliga förutsättningar för rapporterad verksamhet och orimliga geografiska avstånd, för att säkerställa kompetens/legitimation/tillstånd hos personal samt identifiera om exempelvis

- kommuner betalar för stöd enligt LSS där assistent och brukare inte varit på samma plats,
- kommuner betalar för hemtjänst som inte utförts enligt överenskommelse, till exempel debitering för ej utförda timmar, för ej beviljad tid och för vård som inte utförts av godkänd personal,
- kommuner betalar för familjehemsstöd som inte utförts enligt överenskommelse, till exempel på grund av bristfälligt eller obefintligt stöd, och om
- regioner betalar för vård som inte utförts eller inte utförts enligt överenskommelse exempelvis i fråga om kvalitet.

Uppgifter ur fordonsregistret från Transportstyrelsen

Uppgifterna behövs för att upptäcka indikatorer på felaktiga uppgifter i beslutsunderlag och identifiera om exempelvis

- kommuner betalar för stöd enligt LSS som brukare inte har behov av, och om
- kommuner felaktigt betalar ut ekonomiskt bistånd exempelvis på grund av oredovisade tillgångar.

Information om tillstånd från IVO

Uppgifter som är av intresse är exempelvis tillståndshistorik gällande indragna tillstånd och beslutsunderlag för det.

Uppgifterna behövs för att upptäcka indikatorer på bristfällig vård och identifiera om exempelvis

- kommuner betalar för mer stöd enligt LSS än vad som faktiskt ges till brukare,
- kommuner betalar för familjehem trots att uppdraget avslutats, och om
- kommuner felaktigt betalar för omkostnadsersättningar.

Läkemedelsregistret och registret över legitimerad hälso- och sjukvårdspersonal och personal med bevis om rätt att använda yrkestiteln undersköterska (HOSP) från Socialstyrelsen

Uppgifter av intresse är registeruppgifter från Socialstyrelsen om läkemedelsförskrivning och legitimation av hälso- och sjukvårdspersonal.

Uppgifterna behövs för att säkerställa kompetens/legitimation/tillstånd hos personal samt identifiera om exempelvis

- regioner betalar för ej motiverade förskrivna läkemedel
- regioner betalar för vård som inte utförts eller inte utförts enligt överenskommelse exempelvis i fråga om kvalitet.

Bolagsengagemang från SCB

Uppgifter som är av intresse är exempelvis SNI-koder. Sådana uppgifter kan fungera som indikator på förhöjd risk för felaktiga utbetalningar inom LSS.

13.5 Rättsliga förutsättningar för informationsdelning

I offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), förkortad OSL, finns bestämmelser som begränsar Utbetalningsmyndighetens, kommuners och regioners möjligheter att dela uppgifter med varandra. För att uppgifter ska få utbytas krävs att uppgifterna dels får lämnas ut, dels att informationsutbytet sker i enlighet med gällande regelverk om dataskydd. Regelverket om dataskydd och skyddet för den personliga integriteten behandlas i kapitel 15 och 16.

I betänkandet *Ökat informationsutbyte mellan myndigheter*² tas ett samlat grepp om frågan hur möjligheterna till informationsutbyte mellan myndigheter ur behovet av att utbyta sekretessbelagd information mellan myndigheter kan tillgodoses. Där föreslås en generell bestämmelse som under vissa förutsättningar gör det möjligt att lämna uppgifter som omfattas av sekretess till skydd för enskilda till en annan myndighet, såväl på begäran som på eget initiativ. Förslaget kommer, om det genomförs, ge myndigheter väsentligt utökade möjligheter att utbyta uppgifter med varandra bland annat i syfte att förebygga, förhindra, upptäcka eller utreda ekonomiska förmåner, ekonomiska stöd, skatter eller avgifter som beslutas, betalas ut eller tillgodoräknas felaktigt eller med ett för högt eller ett för lågt belopp.³ Enligt förslaget från den utredningen undantas dock viss sekretess från den generella sekretessbrytande bestämmelsens tillämpningsområde. Så är fallet bland annat för uppgifter som omfattas av sekretess enligt 25 kap. 1–5 och 8 §§ OSL. Utredningen bedömer att de skäl som legat till grund för att sekretessen undantas från den så kallade generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL alltjämt är giltiga och att sekretess inom hälso- och sjukvården för uppgift om en enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden ska undantas den generella sekretessbrytande bestämmelsens tillämpningsområde. Motsvarande bedömning gör utredningen vad gäller uppgifter som omfattas av sekretess enligt 26 kap. 1 a § första stycket, 3, 4 och 6 §§ OSL. Vad däremot gäller sekretess enligt 26 kap. 1 § OSL anser utredningen att de skäl som tidigare anförts för att undanta sekretessen från vissa bestämmelsers tillämpningsområde inte längre framstår som befogade. Sekretess inom social-

² SOU 2024:63.

³ Se den föreslagna bestämmelsen i 10 kap. 15 a § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Jfr Ds 2022:13, *Utökat informationsutbyte*, i vilken det också föreslås en ny generell sekretessbrytande bestämmelse, om än med något annorlunda utformning.

tjänsten enligt 26 kap. 1 § OSL föreslås därför omfattas och kommer därmed kunna lämnas ut med stöd av bestämmelsen. Förslaget har remitterats och bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

Våra bedömningar och förslag utgår dock från det regelverk som är gällande i dag.

13.5.1 Bestämmelser om sekretess i allmän verksamhet

Bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen begränsar rätten att ta del av allmänna handlingar och uppgifter ur allmänna handlingar och reglerar tystnadsplikt i det allmännas verksamhet. Bestämmelserna begränsar också myndigheters möjligheter att lämna ut andra uppgifter än sådana som finns i allmänna handlingar till varandra. Innebörden av sekretess är alltså att det råder ett förbud mot att röja uppgiften och det gäller oavsett om det sker genom utlämnande av en allmän handling eller genom att uppgiften röjs muntligen eller på något annat sätt (3 kap. 1 § OSL). Sekretess gäller mot enskilda och mot andra myndigheter samt mellan självständiga verksamhetsgrenar inom myndigheter (8 kap. 1 och 2 §§ OSL). Det kan redan här noteras att Utbetalningsmyndighetens verksamhet inte är indelad i självständiga verksamhetsgrenar vilket innebär att det inte finns några sekretessgränser inom myndigheten.⁴

Sekretessen är i normala fall reglerad för ett avgränsat tillämpningsområde och gäller för vissa angivna uppgifter, i en viss typ av ärenden, i en viss typ av verksamhet eller hos en viss myndighet. För regioners del gäller exempelvis sekretess inom hälso- och sjukvård för uppgifter om en enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men (25 kap. 1 § OSL). Sekretess inom hälso- och sjukvård med mera gäller också i sammanhållen vård- och omsorgsdokumentation (25 kap. 2 § OSL), verksamhet som innefattar omprövning av beslut eller särskild tillsyn (25 kap. 3 § OSL), ärenden hos en patientnämnd (25 kap. 4 § OSL), omhändertagande av patientjournaler (25 kap. 5 § OSL) och hanteringen av vissa ärenden hos Inspektionen för vård och omsorg (25 kap. 8 § OSL). Inom socialtjänsten gäller sekretess för uppgift

⁴ Se prop. 2022/23:34, *Utbetalningsmyndigheten*, s. 74.

om en enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men (26 kap. 1 § OSL). Bestämmelserna har ett omvänt skaderekvisit vilket innebär att det råder en presumtion för sekretess.

För Utbetalningsmyndighetens del gäller sekretess i dess verksamhet med att administrera systemet med transaktionskonto och att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden (40 kap. 7 d § OSL). Bestämmelsen har inget skaderekvisit utan sekretessen är absolut. Detta innebär att uppgifter som överlämnas från andra myndigheter och aktörer, oavsett vilken sekretess som tidigare gällt för uppgifterna, skyddas av en absolut sekretess hos Utbetalningsmyndigheten. När en uppgift lämnas ut från Utbetalningsmyndigheten till en annan statlig myndighet, kommun eller region kommer den dock att omfattas av de sekretessbestämmelser som mottagaren har att tillämpa.

13.5.2 Bestämmelser om tystnadsplikt i enskild verksamhet

Till skillnad från offentligt bedriven verksamhet omfattas inte enskilda verksamheter av bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen. Detta har sin grund i att tryckfrihetsförordningen, förkortad TF, gäller för den offentliga verksamheten vilket innebär att allmänheten har rätt att ta del av allmänna handlingar som förvaras i sådan verksamhet. Rätten inskränks på olika områden av bestämmelserna om sekretess i offentlighets- och sekretesslagen. För privat bedriven verksamhet finns ingen liknande principiell skyldighet att hålla uppgifter tillgängliga. För privat verksamhet gäller därför i stället regler om tystnadsplikt.

För privata vårdgivare inom hälso- och sjukvård finns bestämmelser om tystnadsplikt i 6 kap. 12–16 §§ patientsäkerhetslagen (2010:659). Tystnadsplikten innebär bland annat att den som tillhör eller har tillhört hälso- och sjukvårdspersonalen inom den enskilda hälso- och sjukvården inte obehörigen får röja vissa uppgifter. Där anges dock att som obehörigt röjande anses inte att någon fullgör sådan uppgiftsskyldighet som följer av lag eller förordning.

För enskilt bedriven verksamhet inom socialtjänsten finns bestämmelser om tystnadsplikt i 15 kap. 1 och 2 §§ socialtjänstlagen (2001:453), som innebär att den som är eller har varit verksam inom yrkesmässigt bedriven enskild verksamhet som avser insatser enligt socialtjänstlagen inte får obehörigen röja vad han eller hon därvid har fått veta om enskildas personliga förhållanden. Inte heller får den som är eller har varit verksam inom enskild familjerådgivning obehörigen röja en uppgift som en enskild har lämnat i förtroende eller som har inhämtats i samband med rådgivningen.

Motsvarande bestämmelse finns i 29 § lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, förkortad LSS. Där anges att den som är eller har varit verksam inom yrkesmässigt bedriven enskild verksamhet som avser insatser enligt lagen inte obehörigen får röja vad han därvid erfarit om enskildas personliga förhållanden. Tystnadsplikt gäller enligt 29 kap. 14 § skollagen (2010:800) även för den som är eller har varit verksam i enskilt bedriven förskola, enskilt bedrivit fritidshem eller enskilt bedriven förskoleklass eller inom sådan enskilt bedriven verksamhet som avses i 25 kap. skollagen.

När det gäller enskild verksamhet har det vid tolkningen av obehörighetsrekvisitet i tystnadspliktsregler ansetts naturligt att söka ledning i offentlighets- och sekretesslagens bestämmelser. Det har därför inte ansetts som obehörigt röjande att någon till exempel fullgör uppgiftsskyldighet som följer av lag eller förordning.⁵ Målsättningen är att tystnadsplikten i princip ska vara densamma, vare sig det är fråga om allmän eller enskild verksamhet.

13.5.3 Sekretessbrytande bestämmelser

Sekretessbrytande bestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen

En förutsättning för att myndigheter ska kunna fullgöra sina uppdrag är att uppgifter som annars är sekretessbelagda kan lämnas ut i vissa fall. I offentlighets- och sekretesslagen finns därför bestämmelser som bryter sekretess. Sekretessbrytande bestämmelser har samlats i 10 kap. OSL.

⁵ Se bland annat prop. 1980/81:28, om följdlagstiftning till den nya sekretesslagen, s. 23 och prop. 1981/82:186 om ändring i sekretesslagen (1980:100) m.m., s. 26, prop. 2005/06:161, Sekretessfrågor skyddade adresser m.m., s. 82 och 93 och prop. 2024/25:19, Långsiktig reglering av vissa forskningsdatabaser, s. 255.

Av 10 kap. 1 § OSL framgår att sekretess till skydd för en enskild, med vissa begränsningar, inte hindrar att en uppgift lämnas till en enskild eller till en annan myndighet, om den enskilde samtycker till det. Enligt 10 kap. 2 § OSL hindrar inte heller sekretess att en myndighet lämnar ut en uppgift till en enskild eller till en annan myndighet, om det är nödvändigt för att den utlämnande myndigheten ska kunna fullgöra sin verksamhet.

I 10 kap. 27 § OSL finns den så kallade generalklausulen som innebär att sekretess inte hindrar att uppgifter lämnas till en annan myndighet om det är uppenbart att intresset av att uppgifterna lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda. Generalklausulen ska utgöra en ventil för det fall ett utbyte av uppgifter uppenbart behöver ske, men situationen inte har kunnat förutses i lagstiftningen och uppgifterna därför inte kan lämnas ut med stöd av annan bestämmelse.

Vid införandet av generalklausulen anfördes att sekretesslagstiftningen inte får hindra myndigheterna från att utväxla uppgifter i situationer där intresset av att uppgifterna lämnas ut enligt gängse värderingar måste ges företräde framför intresset av att uppgifterna inte lämnas ut.⁶ Generalklausulen är tillämplig vid uppgiftslämnande mellan såväl olika myndigheter som olika självständiga verksamhetsgrenar inom en och samma myndighet. Viss sekretess har emellertid ansetts så viktig att upprätthålla att den inte omfattas av generalklausulens tillämpningsområde. Det gäller exempelvis för vissa uppgifter inom hälso- och sjukvården (25 kap. 1 § OSL) och inom socialtjänsten (26 kap. 1 § OSL), där generalklausulen inte bryter sekretessen.⁷

Om generalklausulen är tillämplig kan en myndighet på eget initiativ lämna annars sekretessbelagda uppgifter till en annan myndighet med generalklausulen som stöd. Det krävs alltså inte en uttrycklig begäran från en annan myndighet. Enligt förarbetena finns inte några hinder mot att utbyte av uppgifter sker rutinmässigt mellan myndigheter och mellan olika verksamhetsgrenar inom en myndighet med stöd av generalklausulen. Den bygger dock på att ett rutinmässigt uppgiftsutbyte av sekretessbelagda uppgifter i regel ska vara författningsreglerat.⁸ Sedan dessa förarbetsuttalanden gjordes har utgångspunkten blivit att ett sådant rutinmässigt utbyte av upp-

⁶ Prop. 1979/80:2, med förslag till sekretesslag m.m., Del A, s. 91.

⁷ Prop. 1979/80:2, Del A, s. 328.

⁸ Prop. 1979/80:2, Del A, s. 327.

gifter som omfattas av sekretess ska regleras särskilt i författning.⁹ Justitieombudsmannen har i ett antal beslut uttalat att ett uppgiftslämnande med stöd av generalklausulen inte får ske rutinmässigt utan att det måste föregås av en verklig intresseavvägning i det enskilda fallet som klausulen förutsätter.¹⁰ Även lagstiftaren har i ett antal lagstiftningsärenden bedömt att ett omfattande utbyte av uppgifter inte är lämpligt endast med stöd av generalklausulen. I de fallen har det i stället lagts fram förslag om särskilda sekretessbrytande bestämmelser eller bestämmelser om uppgiftsskyldigheter som bryter sekretessen med tillämpning av 10 kap. 28 § OSL.¹¹

I 10 kap. 28 § OSL finns en bestämmelse som innebär att sekretess inte hindrar att en uppgift lämnas till en annan myndighet om det finns en uppgiftsskyldighet som följer av lag eller förordning. Utgångspunkten är att en uppgiftsskyldighet i annan lag eller förordning bygger på överväganden kring vilket sekretesskydd uppgiften har hos den utlämnande myndigheten och huruvida den mottagande myndighetens behov generellt sett kan anses väga tyngre än det intresse som sekretessen skyddar. Bestämmelser om uppgiftsskyldighet mellan myndigheter är alltså ett sätt för lagstiftaren att reglera ett ofta förekommande informationsutbyte och att tillförsäkra den mottagande myndigheten de uppgifter som behövs i dess verksamhet. Om en myndighet enligt lag eller förordning är skyldig att lämna uppgifter till en annan myndighet bryts således sekretessen med stöd av 10 kap. 28 § OSL. Det är inte nödvändigt att en bestämmelse om uppgiftsskyldighet har utformats med tanke på att uppgifterna ska vara sekretessbelagda. Om en bestämmelse om uppgiftsskyldighet är tillämplig innebär det att såväl uppgifter som är sekretessbelagda som offentliga ska lämnas ut. Det krävs dock att bestämmelsen uppfyller vissa krav på konkretion. Den kan således ta sikte på utlämnande av uppgifter av speciellt slag, gälla viss myndighets rätt att få del av uppgifter i allmänhet eller avse skyldighet för viss myndighet att lämna andra myndigheter information.¹² Uppgiftsskyldigheter, som bryter eventuell sekretess mellan myndigheter finns såväl i egna lagar som i andra lagar och förordningar som reglerar

⁹ Se till exempel prop. 2019/20:123, *Ett effektivare informationsutbyte mellan polis och socialtjänst vid samverkan mot terrorism*, s. 16 och prop. 2021/22:127, *Bättre tillgång till finansiell information i brottsbekämpningen*, s. 40.

¹⁰ Se till exempel JO 2013/14 s. 230.

¹¹ Se till exempel prop. 2015/16:65, *Utlänningsdatalag*, s. 94, och prop. 2016/17:58, *Uppgifter på individnivå i arbetsgivardeklarationen*, s. 126.

¹² Prop. 1979/80:2, Del A, s. 322.

annat än informationsutbyte. Nedan redovisas de för sammanhanget mest relevanta.

Uppgiftsskyldigheter

Lagen om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdsystemen

Lagen (2008:206) om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdsystemen, förkortad FUT-lagen, gäller sådana bidrag, ersättningar, pensioner och lån för personligt ändamål som enligt lag eller förordning beslutas av bland annat kommuner och betalas ut till en enskild (ekonomisk förmån). Lagen gäller även sådana stöd, bidrag och ersättningar som enligt lag eller förordning beslutas av en kommun och avser en enskild person, men betalas ut till eller tillgodoräknas någon annan än den enskilde (ekonomiskt stöd).

Kommunerna har en underrättelseskyldighet enligt 2 och 3 §§ i lagen 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. Underrättelse ska då lämnas till den myndighet eller organisation som har fattat beslutet. Skyldigheten gäller dock inte om det finns särskilda skäl.¹³

Vid en inledande granskning görs underrättelser från Utbetalningsmyndigheten främst med stöd av FUT-lagen (se 3 kap. 8 § lagen [2023:455] om Utbetalningsmyndighetens granskning av utbetalningar, förkortad granskningslagen). Regioner omfattas inte av lagen.¹⁴

Lagen om uppgiftsskyldighet för att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen samt fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet

För kommunernas del finns även uppgiftsskyldigheter i lagen (2024:307) om uppgiftsskyldighet för att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen samt fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet, här förkortad LUFFA-lagen, som med

¹³ I SOU 2024:24, *Ett effektivt straffrättsligt skydd för statliga stöd till företag*, s. 229 f., har lagts förslag om att även regioner ska omfattas av underrättelseskyldigheten enligt lagen.

¹⁴ Prop. 2022/23:34 s. 51 och s. 70 f.

stöd av 10 kap. 28 § OSL bryter sekretessen. Lagen syftar till att ge ett antal myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor förutsättningar att utbyta uppgifter som behövs för att säkerställa korrekta beslutsunderlag för att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen.¹⁵ Regioner omfattas inte av lagen.

Lagen om skyldighet att lämna uppgifter till Utbetalningsmyndigheten

I lagen (2023:456) om skyldighet att lämna uppgifter till Utbetalningsmyndigheten, förkortad uppgiftsskyldighetslagen, finns bestämmelser om skyldigheter för statliga myndigheter och andra aktörer att i vissa fall lämna uppgifter till Utbetalningsmyndigheten. Lagen innehåller bestämmelser som reglerar en skyldighet att lämna ut vissa uppgifter av betydelse för utbetalningar via systemet med transaktionskonto, vissa uppgifter av betydelse för dataanalyser och urval samt vissa uppgifter av betydelse för fördjupad granskning.

De myndigheter vars utbetalningar ska administreras via systemet med transaktionskonto enligt lagen (2023:454) om transaktionskonto vid Utbetalningsmyndigheten ska lämna de uppgifter till Utbetalningsmyndigheten som den behöver för att administrera utbetalningarna (2 § uppgiftsskyldighetslagen). Från den 1 mars föreslås bestämmelsen ändras så att det förtydligas att uppgiftsskyldigheten omfattar de uppgifter som Utbetalningsmyndigheten behöver för att administrera hela systemet med transaktionskonto, inte endast utbetalningarna.¹⁶ Det innebär att myndigheter som är anslutna till systemet med transaktionskonto är skyldiga att lämna samtliga uppgifter som Utbetalningsmyndigheten behöver för att kunna administrera systemet. Uppgiftsskyldigheten omfattar bland annat uppgifter om namn, person-, samordnings- eller organisationsnummer, postadress, belopp som ska betalas ut, datum för utbetalning, vad utbetalningen avser och vilken period som utbetalningen avser. Även uppgifter om konton hos kreditinstitut, telefonnummer och e-postadresser kan lämnas till myndigheten.¹⁷

¹⁵ Prop. 2023/24:85, *En ny lag om uppgiftsskyldighet för att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen samt fusk, regelöverträdelse och brottslighet i arbetslivet*, s. 1.

¹⁶ Prop. 2024/25:45, *Utökade skyldigheter att lämna uppgifter till Utbetalningsmyndigheten*, s. 32 f.

¹⁷ Prop. 2022/23:34 s. 194.

När det gäller uppgifter som är av betydelse för Utbetalningsmyndighetens dataanalyser och urval finns ett flertal uppgiftsskyldigheter för vissa angivna statliga myndigheter och arbetslöshetskassor. I 3 § uppgiftsskyldighetslagen finns en bestämmelse som gäller för Arbetsförmedlingen, Centrala studiestödsnämnden, Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och arbetslöshetskassorna. Bestämmelsen innebär att dessa myndigheter ska lämna ut uppgifter om beslut som rör ekonomiska förmåner eller ekonomiska stöd. Från och med den 1 mars 2025 föreslås också de omständigheter som har legat till grund för ett sådant beslut eller som har haft betydelse för verkställigheten av det att omfattas.¹⁸ Därutöver ska kontaktuppgifter för fysiska och juridiska personer som omfattas av ett beslut om ekonomiska förmåner eller ekonomiska stöd samt uppgivna kontaktpersoner och ombud, och arbetsgivare, intygsgevare, kontaktperson, sökande och kontaktuppgifter till dessa, i de fall uppgifterna gäller arbetsgivarintyg lämnas ut. Arbetsförmedlingen ska, utöver ovanstående uppgifter, lämna uppgifter som avser leverantörer som utför arbetsmarknadspolitiska insatser på uppdrag av Arbetsförmedlingen. Vidare ska arbetslöshetskassorna lämna uppgifter om ägande, ledningsuppdrag och annat engagemang i en näringsverksamhet som sökanden har lämnat vid en anmälan om arbetslöshet samt identifikations- och kontaktuppgifter för näringsverksamheten. Bestämmelsen innebär inte att uppgifter ska lämnas endast på begäran. Uppgiftslämnandet ska ske genom regelbunden överföring av uppgifter från de aktuella myndigheterna och arbetslöshetskassorna till Utbetalningsmyndigheten.¹⁹

I 4–7 §§ finns uppgiftsskyldigheter för Bolagsverket, Inspektionen för vård och omsorg, Migrationsverket samt Skatteverket att lämna särskilt angivna uppgifter till Utbetalningsmyndigheten.

Uppgiftsskyldigheter som rör uppgifter av betydelse för fördjupad granskning finns i 9 och 10 §§ uppgiftsskyldighetslagen. Av 9 § framgår att statliga myndigheter och arbetslöshetskassorna ska på begäran av Utbetalningsmyndigheten lämna uppgifter som avser en namngiven fysisk eller juridisk person som behövs vid en fördjupad granskning. Av 10 § framgår att kreditinstitut ska på begäran av Utbetalningsmyndigheten lämna uppgifter som avser en namngiven fysisk eller juridisk persons förhållande till institutet om uppgift-

¹⁸ Prop. 2024/25:45.

¹⁹ Prop. 2022/23:34 s. 196.

erna är nödvändiga vid en fördjupad granskning. Uppgifterna ska lämnas snarast och i elektronisk form. Detta innebär bland annat att den så kallade banksekretessen i 1 kap. 10 § lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse inte utgör något hinder mot ett utlämnande av uppgifterna.

Från den 1 mars 2025 föreslås också, enligt en ny bestämmelse i 11 § uppgiftsskyldighetslagen, att en statlig myndighet eller en arbetslöshetskassa som har mottagit en underrättelse från Utbetalningsmyndigheten om en felaktig utbetalning på begäran ska lämna uppgifter till Utbetalningsmyndigheten om vilka åtgärder som har vidtagits med anledning av underrättelsen och resultatet av dessa.

Uppgiftsskyldighetslagen reglerar i dagsläget inte något informationsutbyte mellan Utbetalningsmyndigheten och regioner respektive kommuner.

Lagen om Utbetalningsmyndighetens granskning av utbetalningar

I 3 kap. 1–7 §§ granskningslagen, finns bestämmelser som reglerar Utbetalningsmyndighetens skyldighet att lämna underrättelser till andra myndigheter. Underrättelseskyldigheten gäller i förhållande till den myndighet eller arbetslöshetskassa som har beslutat om utbetalningen när en fördjupad granskning inleds och avslutas samt om resultatet av granskningen. Underrättelseskyldighet gäller också under vissa angivna förutsättningar i förhållande till Bolagsverket, Inspektionen för vård och omsorg, Migrationsverket och Skatteverket. Lagen reglerar inte någon underrättelseskyldighet i förhållande till kommuner och regioner.

13.5.4 Prövningen av utlämnande av annars sekretessbelagda uppgifter

Prövningen av om en uppgift kan lämnas ut eller inte ankommer på den myndighet där uppgiften förekommer. Det är med andra ord den utlämnande myndigheten som ska bedöma om förutsättningar att lämna ut en annars sekretessbelagd uppgift föreligger.

Vid prövningen av om en uppgift behövs eller inte bör emellertid den utlämnande myndigheten kunna utgå ifrån att den mottagande myndigheten behöver uppgifterna om den gör gällande att så är fallet.²⁰

13.5.5 Sekretessregelverkets betydelse för utredningens uppdrag

En kommunal anslutning till Utbetalningsmyndighetens verksamhet förutsätter, oavsett vilken grad av integrering som beslutas, ett omfattande uppgiftsutbyte mellan aktörerna Utbetalningsmyndigheten och kommuner respektive regioner. Uppgiftsutbytet kommer att vara ömsesidigt, men det största flödet av uppgifter kommer att gå från kommuner och regioner till Utbetalningsmyndigheten. Flera av de uppgifter som kan behöva lämnas omfattas av sekretess, exempelvis uppgifter om en enskilds personliga förhållanden inom socialtjänst (26 kap. 1 § OSL). Vad gäller uppgifter som rör utbetalningar till en privat utförare som har hand om skötseln av en kommunal angelägenhet som genom avtal har lämnats över med stöd av kommunallagen (2017:725), kan det för regionernas del också röra uppgifter som omfattas av hälso- och sjukvårdssekretess (25 kap. 1 § OSL).

Bestämmelserna i 10 kap. OSL ger inte stöd för det informationsutbyte som får anses nödvändigt för en anslutning till Utbetalningsmyndighetens verksamhet. Beträffande FUT-lagen som behandlar uppgiftsskyldighet för bland andra kommunerna kan konstateras att denna inte ger förutsättningar för ett tillräckligt uppgiftsutbyte mellan kommunerna och Utbetalningsmyndigheten. Utbetalningsmyndigheten ska skicka underrättelser om felaktiga utbetalningar avseende sådana ekonomiska förmåner och ekonomiska stöd som omfattas av FUT-lagen till kommunerna, men tvärtom är inte tillåtet då Utbetalningsmyndigheten inte är en beslutande myndighet. Regionerna omfattas inte alls av lagens tillämpningsområde. I den nyligen införda LUFFA-lagen regleras inte något uppgiftsutbyte med Utbetalningsmyndigheten. Uppgiftsskyldighetslagen reglerar endast uppgiftsskyldigheter från de redan anslutna statliga myndigheterna samt vissa andra statliga myndigheter. Samma sak gäller underrättelser enligt granskningslagen som endast reglerar en underrättelse-

²⁰ Jfr prop. 1979/80:2, Del A, s. 323 f. och SOU 2024:53, *Stöd till invandrarens utvandring*, s. 514.

skyldighet i förhållande till de redan anslutna statliga myndigheterna samt vissa andra statliga myndigheter.

I de befintliga regelverken finns alltså inte några sekretessbrytande bestämmelser eller uppgiftsskyldigheter i förhållande till kommuner och regioner som gör det möjligt med ett så omfattande informationsutbyte som får anses nödvändigt för en kommunal anslutning. För att ett adekvat uppgiftsutbyte ska vara möjligt mellan Utbetalningsmyndigheten och kommuner respektive regioner måste därför specifika uppgiftsskyldigheter övervägas. Det handlar då om att ge tillräckliga möjligheter att utbyta uppgifter som annars skulle omfattas av sekretess.

14 Uppgiftsskyldigheter och underrättelseskyldigheter

14.1 Informationsutbyte vid olika grader av integrering

I kapitel 12 redovisar vi två alternativa författningsförslag för kommunal anslutning till Utbetalningsmyndighetens verksamhet och ett författningsförslag som behöver utredas vidare och kompletteras för att kunna införas. Oavsett vilket av alternativen som beslutas, aktualiserar anslutningen ett behov av informationsutbyte mellan Utbetalningsmyndigheten och kommuner respektive regioner. Frågan om till vilka delar av Utbetalningsmyndighetens verksamhet anslutningen ska ske och vilka utbetalningar som ska omfattas påverkar hur regleringen om uppgiftsskyldigheter bör utformas. Vi har bedömt att även om samtliga utbetalningar som omfattats av vår kartläggning på sikt bör anslutas bör de inte anslutas samtidigt (avsnitt 11.8).

I författningsförslag 1, som vi förespråkar, lämnar vi förslag som innebär att anslutningen initialt endast omfattar kommunala utbetalningar av ekonomiska förmåner och ekonomiska stöd. Anslutningen bör ske genom registrering av uppgifter om kommunala utbetalningar i systemet med transaktionskonto på ett sådant sätt att utbetalningarna ansluts till medborgargränssnittet och kontoregistret men inte till utbetalningsdelen. Själva utbetalningen ska alltså hanteras av kommunsektorn. Anslutningen bör också ske till Utbetalningsmyndighetens verksamhet med dataanalys och granskning. I detta kapitel lämnas förslag som korresponderar med det förslaget och avser de uppgiftsskyldigheter och underrättelseskyldigheter som vi bedömer är nödvändiga för att information som behövs för att registrera uppgifter om ekonomiska förmåner och ekonomiska stöd i systemet med transaktionskonto ska kunna lämnas samt för att Utbetalnings-

myndigheten ska kunna fullgöra sitt uppdrag i verksamheten med dataanalys och granskning.

För det fall att utbetalningar om ekonomiska förmåner och ekonomiska stöd endast ansluts till Utbetalningsmyndighetens verksamhet med dataanalyser och granskning (författningsförslag 2) behöver inte den uppgiftsskyldighet som avser uppgifter av betydelse för systemet med transaktionskonto som föreslås i avsnitt 14.3 nedan införas. Behovet av uppgiftsutbyte kommer då att tillgodoses genom vårt förslag i avsnitt 14.4.

Under respektive förslag görs en integritetsanalys som tar sikte på de uppgifter som omfattas av förslaget. En samlad integritetsanalys beträffande författningsförslag 1 görs i kapitel 16.

Beträffande utbetalningar till enskilda huvudmän enligt skollagen (2010:800) och till privata utförare enligt kommunallagen (2017:725) har vi i avsnitt 12.5 också lämnat ett begränsat författningsförslag (författningsförslag 3). Författningsförslaget innebär att även uppgifter om sådana kommunala utbetalningar ska registreras i systemet med transaktionskonto. Av de skäl som angetts där lämnas dock inte några författningsförslag om att utbetalningarna ska omfattas av Utbetalningsmyndighetens verksamhet för dataanalys och granskning. Mot bakgrund av att vår bedömning är att samtliga utbetalningar som omfattas av vårt uppdrag på sikt bör anslutas presenterar vi i avsnitt 14.8 några medskick inför fortsatt utredningsarbete gällande i vilka avseenden även lagen (2023:456) om skyldighet att lämna uppgifter till Utbetalningsmyndigheten kan anpassas för en sådan anslutning.

14.2 Behovet av uppgiftsskyldighet i förhållande till Utbetalningsmyndigheten

14.2.1 Uppgiftsskyldigheter för kommuner och regioner bör införas

Bedömning: Kommuner och regioner bör i vissa fall vara skyldiga att lämna uppgifter till Utbetalningsmyndigheten.

En grundläggande förutsättning är att uppgifterna behövs för att Utbetalningsmyndigheten ska kunna utföra sitt uppdrag.

Regleringen av uppgiftsskyldigheten bör utformas så att den så långt som möjligt begränsar det integritetsintrång som informationsutbytet innebär.

Uppgiftsskyldigheterna bör regleras i lagen (2023:456) om skyldighet att lämna uppgifter till Utbetalningsmyndigheten.

Skälen för bedömningen

En kommunal anslutning förutsätter att uppgiftsskyldigheter införs

Som framgår av avsnitt 13.5 kan uppgifter som behövs för Utbetalningsmyndighetens verksamhet omfattas av sekretess hos de kommuner och regioner där uppgifterna finns. Det kan konstateras att generalklausulen i 10 kap. 27 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), förkortad OSL, inte kan tillgodose behovet av uppgiftsutbytet. Det beror dels på att generalklausulen inte medger utlämnande av flera av de uppgifter som är nödvändiga för att Utbetalningsmyndigheten ska kunna fullgöra sitt uppdrag (exempelvis gällande uppgifter som omfattas av 25 kap. 1 § och 26 kap. 1 § OSL), dels för att det inte är lämpligt att bygga ett omfattande uppgiftsutbyte på generalklausulen. Det finns inte heller några andra sekretessbrytande bestämmelser som gör det möjligt för kommuner och regioner att lämna ut uppgifter till Utbetalningsmyndigheten i den omfattning som blir nödvändigt vid en kommunal anslutning.

För att säkerställa att nödvändig information kommer Utbetalningsmyndigheten tillhanda bedömer vi att informationsutbytet måste regleras särskilt och att uppgiftsskyldigheter bör införas. Bestämmelserna om uppgiftsskyldighet kommer att ha sekretessbrytande verkan enligt 10 kap. 28 § OSL. Därigenom undanröjs eventuella sekretesshinder och det ges ett tydligt stöd för den personuppgiftsbehandling som uppgiftsöverföringen kan medföra (se vidare 15.5.1). Vidare kommer det genom ett reglerat åliggande i lag att stå klart för kommuner och regioner att de ansvarar för att uppgiftslämnandet sker.

En grundläggande förutsättning för uppgiftsskyldigheterna är att uppgifterna behövs

I den utsträckning som utbetalningar från kommuner och regioner ska registreras i systemet med transaktionskonto behöver Utbetalningsmyndigheten uppgifter som är nödvändiga för den anslutningen. I den utsträckning som utbetalningar ansluts till verksamheten med dataanalys och granskning kommer myndigheten även ha behov av information för att kunna utföra det arbete som är kopplat till uppgiften att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar. Även de fördjupade granskningarna förutsätter att Utbetalningsmyndigheten får del av uppgifter rörande de utbetalningar som omfattas. Uppgiftsinhämtning vid fördjupad granskning kommer dock att ske i betydligt färre fall än uppgiftsinhämtning vid dataanalys och urval, men kommer att kunna röra fler slags uppgifter.

En grundläggande förutsättning för att uppgifter över huvud taget ska få lämnas ut är att skyldigheten endast ska gälla i den utsträckning som uppgifterna *behövs* för att Utbetalningsmyndigheten ska kunna fullgöra sitt uppdrag. Det betyder att en typ av uppgift som i och för sig räknas upp i uppgiftsskyldigheten (se vidare nedan) inte ska lämnas ut med stöd av bestämmelserna, om uppgiften inte behövs för registrering av uppgifter i systemet med transaktionskonto eller vid myndighetens dataanalyser och urval samt fördjupad granskning.¹

Uppgiftsskyldigheterna bör utformas så att de så långt som möjligt begränsar det integritetsintrång som informationsutbytet innebär

Vår bedömning av vilka uppgifter som Utbetalningsmyndigheten behöver tar sin utgångspunkt i vilka utbetalningar som vi föreslår bör omfattas av Utbetalningsmyndighetens verksamhet. Vi har bedömt att även om samtliga utbetalningar på sikt bör anslutas ska de inte anslutas samtidigt. I ett inledningsskede har vi bedömt att endast kommunala utbetalningar av ekonomiska förmåner och ekonomiska stöd bör omfattas (avsnitt 11.8). Det innebär att vi endast lägger författningsförslag som möjliggör ett informationsutbyte rörande uppgifter om sådana utbetalningar.

¹ Jfr prop. 2022/23:34, *Utbetalningsmyndigheten*, s. 89 f.

Det kan redan här noteras att uppgifter som behövs för Utbetalningsmyndighetens arbete med dataanalyser och urval samt fördjupad granskning kommer variera beroende på vilken typ av utbetalning (vilken förmån eller vilket stöd) det är fråga om. Vilka uppgifter som behövs kan också variera över tid utifrån att tillvägagångssätten för att felaktigt tillskansa sig medel från välfärdsystemet förändras. Regleringen bör därför inte hindra en framtida anpassning till nya materiella regelverk eller brottlighetens utveckling. I syfte att minska risken för spridning av uppgifter och med beaktande av den enskildes personliga integritet får dock informationsutbytet inte omfatta fler uppgifter än vad som får anses nödvändigt. Skyldigheten att lämna ut uppgifter, beroende på uppgifternas känslighet, måste därför på olika sätt begränsas. Detta kan ske till exempel genom att vissa uppgifter endast ska lämnas efter begäran från Utbetalningsmyndigheten eller genom att så långt det är möjligt specificera vilka uppgifter som får lämnas ut. Det kan också begränsas genom att uppgifter undantas från bestämmelsernas tillämpningsområde. Regleringen av uppgiftsskyldigheten bör alltså utformas så att den så långt som möjligt begränsar det integritetsintrång som informationsutbytet innebär. Vidare ska uppgiftsskyldigheten vara förenlig med dataskyddsregleringen (se vidare kapitel 15 och 16).

Uppgiftsskyldigheterna bör regleras i lagen om skyldighet att lämna uppgifter till Utbetalningsmyndigheten

Införande av en skyldighet för kommuner och regioner att lämna uppgifter till Utbetalningsmyndigheten innebär ett nytt åliggande för kommuner och regioner. Enligt 8 kap. 2 § första stycket 3 RF ska föreskrifter om grunderna för kommunernas organisation och verksamhetsformer och för den kommunala beskattningen samt föreskrifter om kommunernas befogenheter i övrigt och deras åligganden meddelas i lag. Då en föreslagen uppgiftsskyldighet omfattar åligganden för kommuner och regioner ska, redan av det skälet, uppgiftsskyldigheten regleras i lag. Här ska vidare erinras om regeringens möjligheter enligt 8 kap. 7 § regeringsformen att, oberoende av delegering från riksdagen, meddela föreskrifter om verkställighet av lag och om sådant som faller inom regeringens så kallade restkompetens.

När det gäller frågan om i vilken lag bestämmelserna bör placeras har uppgiftsskyldigheter i förhållande till Utbetalningsmyndigheten samlats i lagen om skyldighet att lämna uppgifter till Utbetalningsmyndigheten, förkortad uppgiftsskyldighetslagen. I lagen regleras såväl uppgiftsskyldigheter för de statliga myndigheter och arbetslöshetskassor som i dag är anslutna till Utbetalningsmyndigheten som uppgiftsskyldigheter för andra statliga myndigheter och aktörer. Uppgiftsskyldigheterna framgår av olika bestämmelser beroende på vilken del av Utbetalningsmyndighetens verksamhet som uppgifterna ska lämnas till. Det framstår som naturligt att införa bestämmelser om uppgiftsskyldigheter för kommuner och regioner i förhållande till Utbetalningsmyndigheten i den lagen och att bestämmelserna följer lagens struktur.

Författningsförslag

Paragrafen i 1 § uppgiftsskyldighetslagen ändras.

14.2.2 Uppgiftsutlämnandet ska ske kontinuerligt

Bedömning: Uppgifter som är av betydelse för systemet med transaktionskonto och uppgifter som är av betydelse för dataanalyser och urval ska lämnas ut till Utbetalningsmyndigheten kontinuerligt.

Skälen för bedömningen: För att Utbetalningsmyndigheten på ett effektivt sätt ska kunna registrera uppgifter i systemet med transaktionskonto och utföra dataanalyser och urval behöver myndigheten kontinuerligt tillföras aktuella uppgifter från kommuner och regioner. Det är ur effektivitetssynpunkt inte lämpligt att Utbetalningsmyndigheten inför varje inhämtning av uppgifter ska behöva framställa en begäran till respektive kommun eller region. Uppgiftsutlämnandet bör i stället ske genom regelbunden överföring av uppgifter till myndigheten. När det exempelvis gäller uppgifter till systemet med transaktionskonto bör uppgifterna lämnas så snart en kommun eller region har fattat beslut om utbetalningen. Anledningen till det är att ju tidigare Utbetalningsmyndigheten får tillgång till uppgifterna desto

större möjligheter finns att upptäcka felaktigheterna och återkoppla till beslutande myndighet.²

Som framgår av avsnitt 14.2.1 är det en grundläggande förutsättning för kommuners och regioners uppgiftsskyldighet att uppgifterna *behövs* för Utbetalningsmyndighetens registrering av uppgifter i systemet med transaktionskonto och för arbetet med dataanalyser och urval. Myndigheten kan ha varierande behov över tid i fråga om vilka uppgifter som behövs, till exempel beroende på inriktningen på dataanalyserna och urvalen eller vilka förmåner eller stöd det gäller. Innan ett regelmässigt uppgiftslämnande påbörjas måste därför en dialog föras mellan den utlämnande kommunen eller regionen och Utbetalningsmyndigheten i fråga om, och i vilka fall, uppgifter behövs. I samband med en sådan dialog får Utbetalningsmyndigheten precisera vilka uppgifter som myndigheten behöver få del av och med vilken regelbundenhet. Utlämnande kommun eller region får i samband med det ta ställning till om uppgifterna omfattas av den föreslagna uppgiftsskyldigheten och ska lämnas ut.³ Vid prövningen av om en uppgift behövs eller inte bör emellertid den utlämnande kommunen eller regionen kunna utgå ifrån att Utbetalningsmyndigheten behöver uppgifterna om den gör gällande att så är fallet.⁴

Utbetalningsmyndigheten får tillsammans med kommunerna och regionerna i verkställighetsföreskrifter närmare bestämma formerna för överlämnandet.

14.3 Uppgifter av betydelse för kommunal anslutning till systemet med transaktionskonto

14.3.1 Det ska införas en skyldighet för kommuner och regioner att lämna uppgifter om utbetalningar

Förslag: Kommuner och regioner ska lämna de uppgifter till Utbetalningsmyndigheten som den behöver för att registrera uppgifter i systemet med transaktionskonto enligt lagen (2023:454) om transaktionskonto vid Utbetalningsmyndigheten.

² Jfr prop. 2022/23:34 s. 93.

³ Se prop. 2022/23:34 s. 93.

⁴ Se prop. 1979/80:2 med förslag till sekretesslag m.m., Del A, s. 323 f. och SOU 2024:53, *Stöd till invandrades utvandring*, s. 514.

Skälen för förslaget

Uppgiftsskyldigheten bör omfatta uppgifter om utbetalningar av ekonomiska förmåner och ekonomiska stöd

Det författningsförslag som vi förordar innefattar registrering av uppgifter om kommunala utbetalningar i systemet med transaktionskonto. Med transaktionskontosystemets nuvarande organisatoriska indelning innebär det en anslutning till två av transaktionskontosystemets tre delar, nämligen till medborgargränssnittet och kontoregistret (se avsnitt 6.4.1). För att Utbetalningsmyndigheten ska kunna fullgöra den uppgift vi föreslår om att registrera kommunala utbetalningar enligt lagen om transaktionskonto vid Utbetalningsmyndigheten (i fortsättningen transaktionskontolagen) är det nödvändigt att införa en uppgiftsskyldighet för kommuner och regioner. Uppgiftsskyldigheten bör införas i uppgiftsskyldighetslagen. Bestämmelserna om uppgiftsskyldighet kommer att ha sekretessbrytande verkan enligt 10 kap. 28 § OSL. Genom den föreslagna bestämmelsen blir det också tydligt att kommuner och regioner får utföra nödvändig personuppgiftsbehandling i samband med överföringen av uppgifter om utbetalningar till Utbetalningsmyndigheten (se vidare avsnitt 15.5.1).

Vi har bedömt att endast utbetalningar av ekonomiska förmåner och ekonomiska stöd initialt bör anslutas till systemet med transaktionskonto. Det innebär att till exempel utbetalningar av ekonomiskt bistånd, utbetalningar för personlig assistans enligt LSS och föreningsbidrag ska registreras i systemet med transaktionskonto (se avsnitt 12.3.4). Vilka uppgifter som ska lämnas kan variera beroende på om det är en kommun eller en region som ska lämna uppgifter och vad för slags förmån eller stöd det gäller. Med hänsyn till dessa omständigheter är det inte möjligt att utförligt och slutgiltigt beskriva exakt vilka uppgifter som kommer att behöva lämnas. Som exempel på uppgifter som kan bli aktuella att lämna ut kan dock nämnas namn, person-, samordnings- eller organisationsnummer, belopp som betalas ut, datum för utbetalning, vad utbetalningen avser, vilken period som utbetalningen avser samt status på utbetalningen samt sättet för en utbetalning. Även uppgifter om betalningsmottagarens bankkontonummer kan behöva lämnas. Det bör dock framhållas att det endast ska handla om uppgifter som Utbetalningsmyndigheten behöver för att registrera uppgifter om utbetalningarna i systemet med trans-

aktionskonto och uppgifter som respektive kommun och region vid tillfället har tillgång till.

En förutsättning för att Utbetalningsmyndigheten ska kunna registrera uppgifter i systemet är att uppgifterna lämnas genom en rutinmässig överföring av uppgifter. Överföringen behöver, som framgår ovan, inte föregås av någon form av begäran eller kontakt från Utbetalningsmyndigheten. Däremot måste, i takt med att den kommunala anslutningen genomförs och i anslutning till att verkställighetsföreskrifter tas fram, Utbetalningsmyndigheten precisera vilka uppgifter som myndigheten behöver få del av, och med vilken regelbundenhet det behöver ske. Vid prövningen av om en uppgift behövs eller inte bör emellertid den utlämnande kommunen eller regionen kunna utgå från att Utbetalningsmyndigheten behöver uppgifterna om den gör gällande att så är fallet.

Utformningen av bestämmelsen

I transaktionskontolagen kommer det att framgå i vilken utsträckning som kommuner och regioner är anslutna till systemet med transaktionskonto. I samma lag anges vilka utbetalningar som omfattas av systemet, det vill säga ekonomiska förmåner och ekonomiska stöd.

Vi anser det därför ändamålsenligt att bestämmelsen i uppgiftsskyldighetslagen hänvisar till lagen om transaktionskonto vid Utbetalningsmyndigheten. På så sätt behöver inte skyldigheten i uppgiftsskyldighetslagen ändras i takt med att andra utbetalningar från kommuner och regioner ansluts till systemet. Bestämmelsen om uppgiftsskyldighet bör därför utformas så att den omfattar de uppgifter som Utbetalningsmyndigheten behöver för att registrera uppgifter i systemet med transaktionskonto enligt transaktionskontolagen.

Vi bedömer, i likhet med regeringen vid införandet av uppgiftsskyldighet för statliga myndigheter och arbetslöshetskassor, att de typer av uppgifter som kan bli aktuella att lämna ut till Utbetalningsmyndigheten vad gäller ekonomiska förmåner och ekonomiska stöd inte behöver preciseras i lagen.⁵

⁵ Jfr prop. 2022/23:34 s. 84.

Integritetsintrånget är nödvändigt och proportionerligt

Förslaget om uppgiftsskyldighet till följd av en anslutning av kommunala utbetalningar av ekonomiska förmåner och ekonomiska stöd till systemet med transaktionskonto kommer att leda till ett intrång i den enskildes personliga integritet. De uppgifter som är av betydelse för Utbetalningsmyndighetens uppgift att registrera information om utbetalningar i systemet med transaktionskonto rör utbetalningar av ekonomiska förmåner och ekonomiska stöd. Det kommer alltså att handla om uppgifter som rör mottagaren av utbetalningen. Uppgifter om namn, person- eller organisationsnummer, adress, belopp som ska betalas ut, vilken period som utbetalningen avser, på vilket sätt en utbetalning skett och kontonummer utgör inte några integritetskänsliga uppgifter i sig även om dessa i sitt sammanhang kan utgöra känslig information. Så kan vara fallet vad gäller en mottagare av ekonomiskt bistånd, att en person beviljats ersättning för personlig assistans eller resekostnadsersättning för en sjukresa. Det ska dock betonas att det bara är uppgiften om själva utbetalningen som får lämnas ut i det här sammanhanget och inte till exempel uppgifter om vilken sjukdom som är grunden för rätten till en förmån.

När det gäller behovet av uppgifterna kan konstateras att det för närvarande saknas en samlad bild av utbetalningar av ekonomiska förmåner och ekonomiska stöd från välfärdssystemen till enskilda. Det gör att det i dag är svårt att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar på ett effektivt sätt. Beslutande kommuner och regioner är vid sin kontroll begränsade till utbetalningar som de själva har beslutat om, och kan typiskt sett inte göra analyser utifrån alla välfärdssystemens utbetalningar. Ett av de främsta skälen till införandet av systemet med transaktionskonto är att systemet möjliggör för både privatpersoner och företag att få en samlad bild av myndigheters och andra aktörers utbetalningar till dem.⁶ Att ansluta kommunala aktörer skulle komplettera denna information så att den blir mer heltäckande. Vidare finns ett värde i att kunna säkerställa att ett visst bankkonto är knutet till den person som utbetalningen avser. Det gäller särskilt utländska bankkonton (se avsnitt 11.2.1). Därutöver uppkommer även effektivitets- och säkerhetsfördelar.

⁶ Prop. 2022/23:34 s. 165.

Det finns inga andra alternativa uppgifter än utbetalningsuppgifter som myndigheten i stället skulle kunna använda för att registrera information om utbetalningar i systemet med transaktionskonto. Uppgifterna är därför, enligt vår bedömning, nödvändiga för att ansluta kommuner och regioner till systemet i enlighet med lämnade förslag. En anslutning, för vilken en uppgiftsskyldighet är en förutsättning, kan även ha positiva effekter för enskilda (se avsnitt 11.3). Vi bedömer att förslaget om uppgiftsskyldighet är nödvändigt och att integritetsintrånget är proportionerligt.

I kapitel 16 finns en samlad integritetsbedömning av samtliga förslag.

Författningsförslag

Första stycket i 2 § uppgiftsskyldighetslagen ändras. I samma paragraf införs ett nytt andra stycke.

14.4 Uppgifter av betydelse för dataanalyser och urval

14.4.1 Uppgifter som rör beslut om ekonomiska förmåner och ekonomiska stöd

Förslag: Kommuner och regioner ska lämna uppgifter till Utbetalningsmyndigheten om beslut som rör ekonomiska förmåner eller ekonomiska stöd, och de omständigheter som legat till grund för ett sådant beslut eller som haft betydelse för verkställigheten av det.

Uppgiftsskyldigheten ska gälla i den utsträckning som uppgifterna behövs för Utbetalningsmyndighetens dataanalyser och urval.

Utbetalningsmyndigheten ska genom förordning få rätt att, efter att ha gett kommuner och regioner tillfälle att yttra sig, meddela föreskrifter om verkställigheten av kommuners och regioners uppgiftsskyldighet.

Skälen för förslaget

Uppgiftsskyldigheten bör omfatta samtliga uppgifter som rör beslut om ekonomiska förmåner och ekonomiska stöd

Utöver de uppgifter som ska lämnas med stöd av den föreslagna ändringen i 2 § uppgiftsskyldighetslagen behöver Utbetalningsmyndigheten få tillgång till andra uppgifter om ekonomiska förmåner och ekonomiska stöd för att utföra dataanalyser och urval. Vid det förslag som vi förespråkar (författningsförslag 1), kommer uppgifter som behövs för dataanalys och urval samt granskning tillsammans med uppgifter från systemet med transaktionskonto som redan finns hos Utbetalningsmyndigheten, att utgöra en del i själva basen i den uppgiftssamling för dataanalyser och urval som finns för utförandet av denna uppgift.⁷

Uppgifter om beslut som rör ekonomiska förmåner eller ekonomiska stöd utgör en förutsättning för att Utbetalningsmyndigheten ska kunna genomföra dataanalyser och urval i syfte att förebygga, förhindra och upptäcka sådana felaktiga utbetalningar. Det kan till exempel vara fråga om beslut om ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen, beslut om ersättning för personlig assistans enligt LSS eller beslut om ersättning enligt lagen (1991:419) om resekostnadsersättning vid sjukresor. Det kan också avse beslut om ekonomiskt stöd i form av föreningsbidrag som betalas ut av såväl kommuner som regioner.

Uppgiftsskyldigheten bör omfatta beslutet om att bevilja eller avslå en ansökan om förmån eller stöd samt beslut om ändring, omprövning eller återkrav avseende sådana beslut. Såväl beslutsmeningen som skälen för beslutet bör omfattas. Även beslut som har fattats av en domstol efter överklagande bör omfattas. Det bör således inte finnas något krav på att beslutet ska ha fattats av den som omfattas av uppgiftsskyldigheten, men uppgiften om beslutet ska finnas tillgänglig hos den utlämnande kommunen eller regionen och röra den ekonomiska förmån eller ekonomiska stöd som kommunen eller regionen beslutat.

Även de uppgifter som legat till grund för beslutet bör omfattas av uppgiftsskyldigheten. När det gäller en ansökan om en ekonomisk förmån eller ett ekonomiskt stöd orsakas många gånger en felaktig

⁷ Jfr prop. 2022/23:34 s. 91.

utbetalning av att den som ansöker lämnar oriktiga uppgifter i sin ansökan. Utbetalningsmyndigheten kan därför behöva uppgift om innehållet i sökandens ansökan och uppgifter som bifogats ansökan som ligger till grund för ett beslut. Det kan exempelvis förekomma osanna uppgifter om inkomst eller att sökanden felaktigt uppger att han eller hon inte kan utföra en viss aktivitet, exempelvis arbete. Det kan också vara så att det i ansökan uppges att föreningsverksamhet ska bedrivas på ett visst sätt och under vissa förhållanden trots att så inte är fallet. Det förekommer vidare att oriktiga uppgifter tillförs en ansökan genom felaktiga eller manipulerade handlingar, exempelvis avseende hälsa, boendeförhållanden, utbildning eller medlemsregister. Handlingarna kan vara upprättade av sökanden själv eller av någon annan, exempelvis ett företag eller annan särskild intyggivare. Intyggivaren kan vara delaktig i eller åtminstone medveten om det brottsliga förfarandet. Uppgifter i handlingar som medvetet förfalskats eller manipulerats är mer vanligt förekommande vid kvalificerad brottslighet och är dessutom ofta svårare att upptäcka för många av de beslutande myndigheterna. Utan uppgifter från ansökan eller om innehållet i inlämnade handlingar är en analys av förekomsten av felaktigheter inte möjlig att göra.

Uppgifter som legat till grund för ett beslut kan också avse uppgifter som har inkommit i ett ärende under handläggningen och som har haft betydelse för utgången i ärendet. Det skulle kunna handla om kompletterande underlag som inhämtats från den enskilde själv eller uppgifter inhämtade från annat håll. Det kan också omfatta uppgifter om vad som i förekommande fall framkommit inom ramen för olika typer av kontroller och som tagits in i ett ärende.

En avgörande förutsättning för att Utbetalningsmyndigheten genom underrättelser ska kunna komplettera kommuners och regioners eget arbete med kontroll och uppföljning av felaktiga utbetalningar är att Utbetalningsmyndigheten regelmässigt får tillgång till uppgifter om samtliga de omständigheter som rör ett beslut om en ekonomisk förmån eller ett ekonomiskt stöd och som haft betydelse för utgången i ett ärende. Det gäller oavsett om dessa omständigheter finns dokumenterade i själva beslutet eller inte. Samtliga omständigheter som förekommit i ärendet och som har legat till grund för beslutet bör därför omfattas av uppgiftsskyldigheten. Även uppgifter som rör verkställigheten är information som behövs för att möjliggöra effektiva dataanalyser och urval. Det kan till exempel

handla om digitala autentiseringsuppgifter eller andra tekniska data. Sådana uppgifter bör enligt vår mening också omfattas av uppgiftsskyldigheten.

Utformningen av bestämmelsen

Vad gäller den närmare utformningen av författningsförslaget kan nämnas att den nuvarande bestämmelsen i 3 § första stycket 1 uppgiftsskyldighetslagen anger att vissa statliga myndigheter och arbetslöshetskassor ska lämna uppgift till Utbetalningsmyndigheten om beslut som rör ekonomiska förmåner eller ekonomiska stöd. Som nämns ovan föreslås bestämmelsen utvidgas till att även gälla de omständigheter som har legat till grund för ett sådant beslut eller som har haft betydelse för verkställigheten av det.⁸

Vid en anslutning av kommuner och regioner kommer Utbetalningsmyndigheten ha behov av motsvarande uppgifter om ekonomiska förmåner och ekonomiska stöd som myndigheten har från andra anslutna myndigheter och arbetslöshetskassor. Vi anser därför att bestämmelsen bör utformas på samma sätt. En sådan formulering säkerställer att Utbetalningsmyndigheten har rättsligt stöd att få tillgång till samtliga nödvändiga uppgifter om besluten i syfte att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. Därtill får de uppgiftsskyldiga kommunerna och regionerna ett tydligt rättsligt stöd för sitt uppgiftsutlämnande (se vidare avsnitt 15.5.1).

Regeringen har, i samband med sitt förslag om att förtydliga uppgiftsskyldigheten för redan anslutna aktörer, bedömt att det inte behövs någon upplysning i uppgiftsskyldighetslagen om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan meddela föreskrifter om verkställighet av vissa uppgiftsskyldigheter i lagen.⁹ Vi anser att Utbetalningsmyndigheten behöver ges motsvarande rätt att meddela föreskrifter om den kommunala uppgiftsskyldigheten som Utredningen om inrättande av Utbetalningsmyndigheten föreslår ska gälla för de redan anslutna aktörerna och instämmer i regeringens bedömning att det inte kräver någon upplysning i uppgifts-

⁸ Prop. 2024/25:45, *Utökade skyldigheter att lämna uppgifter till Utbetalningsmyndigheten*.

⁹ Prop. 2024/25:45, *Utökade skyldigheter att lämna uppgifter till Utbetalningsmyndigheten*, s. 19.

skyldighetslagen.¹⁰ De närmare formerna för uppgiftsutbytet behöver regleras för att säkerställa effektivitet i överföringen och kvaliteten i informationen. Det är vidare viktigt att kommuner och regioner ges tillfälle att yttra sig innan bemyndigandet tas i anspråk, eftersom föreskrifter om hur uppgiftsskyldigheterna i lagen ska genomföras i praktiken påverkar de uppgiftsskyldiga.

Integritetsintrånget är nödvändigt och proportionerligt

Den föreslagna uppgiftsskyldigheten kommer leda till ett intrång i den enskildes personliga integritet. De uppgifter som nu är i fråga rör beslut som rör ekonomiska förmåner och ekonomiska stöd, och de omständigheter som legat till grund för ett sådant beslut eller som haft betydelse för verkställigheten av det. Det rör sig framför allt om beslutsuppgifter, som i vissa fall är offentliga. Det rör sig också om omständigheter som har haft betydelse för verkställigheten av sådana beslut, till exempel sättet för utbetalningen.

Bland de uppgifter som legat till grund för ett beslut om en ekonomisk förmån kan det många gånger finnas integritetskänsliga uppgifter. Det kan typiskt sett handla om uppgifter i inlämnade intyg om medicinska förhållanden, inkomst eller bosättningsförhållanden som bifogats en ansökan. Uppgifter som finns i intyg och andra underlag är viktiga för Utbetalningsmyndigheten att få del av för att myndigheten ska kunna kontrollera om intygen är äkta. Som framgår ovan kan falska eller manipulerade intyg användas för att styrka oriktiga uppgifter i en ansökan. Det kan till exempel handla om att betalningsmottagaren har en viss inkomst, utför en viss aktivitet eller är mottagare av viss vård. Personuppgifter i olika intyg, till exempel ett läkarintyg, kan utgöra känsliga personuppgifter som är extra skyddsvärda. Vid en ansökan om en förmån hos en region går det inte heller att utesluta att uppgifter som en sökande bifogar sin ansökan kan omfattas av sekretess enligt 25 kap. 1 § OSL. Mot bakgrund av det behov att säkerställa att uppgifter i intyg är korrekta anser vi dock inte att de skäl som motiverar ett undantag för sådana uppgifter vid fördjupad granskning (se vidare avsnitt 14.5) gör sig gällande på samma sätt när det rör ett medicinskt underlag som den

¹⁰ Promemoriam *Kompletterande författningsförslag avseende Utbetalningsmyndigheten* som upprättades av Utredningen om inrättande av Utbetalningsmyndigheten (Fi 2022:01).

enskilde själv lämnat som grund för sin ansökan om en förmån. Sådana uppgifter bör därför inte undantas från uppgiftsskyldigheten.

När det gäller uppgifter om ekonomiska stöd till föreningar får de anses generellt sett mindre integritetskänsliga. I vart fall om uppgifterna som bifogats en ansökan rör själva föreningen, till exempel verksamhetsplaner, årsmötesprotokoll, verksamhetsberättelser, verksamhetsrapporter, revisionsberättelser och olika former av ekonomisk redovisning. Uppgifter som ligger till grund för ett beslut om föreningsbidrag kan dock också röra uppgifter om medlemmar, medlemsavgifter, bidrag och gåvor. Sådana uppgifter kan indirekt avslöja politiska åsikter, religiösa övertygelser eller en persons sexuella läggning eller etnicitet vilka utgör känsliga personuppgifter.

När det gäller Utbetalningsmyndighetens dataanalyser och urval samt granskning är det en nödvändig förutsättning att Utbetalningsmyndigheten får tillgång till fler uppgifter än själva utbetalningen att basera sina dataanalyser och urval på. Vi bedömer därför att uppgifterna är nödvändiga för att Utbetalningsmyndigheten ska kunna komplettera och bidra i arbetet för att kraftigt minska de felaktiga utbetalningarna och motverka ekonomisk och organiserad brottslighet vad avser kommunala utbetalningar av ekonomiska förmåner och ekonomiska stöd. Dessutom kan det leda till en förstärkning av de redan ansluta statliga myndigheternas arbete på så sätt att felaktiga utbetalningar som rör såväl statliga som kommunala myndigheter upptäcks. Uppgifter om förmåner är centrala för myndighetens verksamhet, och dessa uppgifter kommer många gånger innehålla personuppgifter om hälsa. Risken för intrång minskas genom den särskilda sökbegränsningen i 1 kap. 10 § lagen (2023:457) om behandling av personuppgifter vid Utbetalningsmyndigheten. Bestämmelsen innebär ett förbud mot att utföra sökningar i syfte att få fram ett urval av personer grundat på känsliga personuppgifter eller personuppgifter som avses i artikel 10 i dataskyddsförordningen (fällande domar i brottmål och lagöverträdelser som innefattar brott).¹¹

Med den avgränsning till ekonomiska stöd och förmåner som anges i bestämmelsen och att den endast omfattar uppgifter som myndigheten behöver, får integritetsintrånget anses ha begränsats. Förslaget om uppgiftsskyldighet är nödvändigt och utgör vid en sammanvägd bedömning ett godtagbart integritetsintrång. Med de åtgärder för att minimera risken för den personliga integriteten som

¹¹ Jfr prop. 2024/25:45 s. 24 f.

redan finns i gällande lagstiftning anser vi också att de uppgifter som lämnats tillsammans med en ansökan om en ekonomisk förmån eller stöd och som lämnas från kommuner och regioner till Utbetalningsmyndigheten kommer att ha ett tillräckligt skydd (se avsnitt 15.4.2). Utbetalningsmyndighetens behov av uppgifter för myndighetens verksamhet med dataanalyser och granskning är motiverat och integritetsintrånget mot bakgrund av de skyddsåtgärder som har vidtagits och som ska vidtas vid tillämpningen är proportionerligt.

I kapitel 16 finns en samlad integritetsbedömning av samtliga förslag.

Författningsförslag

En ny paragraf, 3 a §, införs i uppgiftsskyldighetslagen. Bestämmelsen införs i första punkten.

14.4.2 Kontaktuppgifter som har lämnats till kommuner och regioner

Förslag: Kommuner och regioner ska till Utbetalningsmyndigheten lämna kontaktuppgifter för fysiska och juridiska personer som omfattas av ett beslut om ekonomiska förmåner och ekonomiska stöd samt uppgivna kontaktpersoner och ombud.

Skälen för förslaget

Uppgiftsskyldigheten bör omfatta kontaktuppgifter

De redan anslutna statliga myndigheterna och arbetslöshetskassorna ska lämna uppgifter till Utbetalningsmyndigheten om kontaktuppgifter för fysiska och juridiska personer som omfattas av ett beslut om ekonomiska förmåner och ekonomiska stöd samt uppgivna kontaktpersoner och ombud (3 § första stycket 2 uppgiftsskyldighetslagen). Mer specifikt handlar det om kontaktuppgifter till fysiska och juridiska personer som omfattas av ett beslut om en ekonomisk förmån eller ett ekonomiskt stöd samt uppgivna kontaktpersoner och ombud. Sådana uppgifter kan vara viktiga riskindikatorer och

även användas för att identifiera samband mellan individer och mellan företag och individer. Motsvarande uppgiftsskyldighet bör därför införas för kommuner och regioner.

Föreningar och andra juridiska personer uppger ofta ombud eller kontaktperson samt kontaktuppgifter i sin kontakt med kommuner och regioner. När målvakter används är det inte ovanligt att kontaktuppgifterna går till den faktiska huvudmannen eller företrädaren. Även vad gäller fysiska personer kan olika kontaktuppgifter vara av betydelse för analyser vid Utbetalningsmyndigheten. Om en förening eller en fysisk person uppgett olika adresser till olika statliga myndigheter, kommuner, regioner eller arbetslöshetskassor kan det vara en indikation på felaktigheter. Kontaktuppgifter som adresser och telefonnummer är värdefulla även för att upptäcka andra typer av identitetsmissbruk än målvakter. Det kan också vara en riskindikator om många personer uppgett samma adress. Även uppgifter om ombud kan vara av betydelse vid vissa dataanalyser och urval.

Vid en kommunal anslutning enligt de förslag vi lämnar kommer Utbetalningsmyndigheten ha motsvarande behov av kontaktuppgifter som har lämnats till kommuner och regioner. Uppgiftsskyldigheten bör därför omfatta även kontaktuppgifter som lämnas av mottagare av ekonomiska förmåner eller ekonomiska stöd.

Integritetsintrånget är nödvändigt och proportionerligt

Kontaktuppgifter innehåller ofta namn, telefonnummer, adress och e-postadress. Uppgifterna utgör vanligtvis harmlösa uppgifter och är därför inte sådana som kräver ett särskilt skydd. Generellt sett kan alltså kontaktuppgifter inte anses vara av känslig karaktär. Uppgiftsskyldigheten ska dessutom endast omfatta kontaktuppgifter som respektive kommun och region redan har tillgång till. Vi bedömer att uppgiftsutlämnandet är nödvändigt för att Utbetalningsmyndigheten ska kunna göra dataanalyser och urval i syfte att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar med stöd av sådana uppgifter.

Det kan dock nämnas att kontaktuppgifter kan vara extra känsliga för spridning till exempel om det avslöjar adressen till en person som är hotad eller förföljd och personen har skyddade personuppgifter. Uppgifterna kommer dock att skyddas av en absolut sekre-

tess enligt 40 kap. 7 d § OSL hos Utbetalningsmyndigheten. Det innebär att uppgifterna efter ett utlämnande har ett starkare skydd hos Utbetalningsmyndigheten än hos utlämnande kommuner och regioner. I de fall uppgifter lämnas ut i en underrättelse från Utbetalningsmyndigheten kommer uppgifterna omfattas av den sekretess som den mottagande myndigheten har och av bestämmelserna i 21 kap. OSL, vilka gäller till skydd för uppgift om enskilda personliga förhållanden oavsett i vilket sammanhang som uppgiften förekommer.

Vi bedömer att integritetsintrånget vad avser en uppgiftsskyldighet för kontaktuppgifter är nödvändigt och att det vid en sammanvägd bedömning utgör ett godtagbart integritetsintrång. Med de åtgärder för att minimera risken för den personliga integriteten som redan finns i gällande lagstiftning anser vi också att de uppgifter som lämnas från kommuner och regioner till Utbetalningsmyndigheten kommer att ha ett tillräckligt skydd (se vidare i avsnitt 15.4.2). Utbetalningsmyndighetens behov av kontaktuppgifter för myndighetens arbete med dataanalyser och urval samt granskning är motiverat och integritetsintrånget är proportionerligt.

I kapitel 16 finns en samlad integritetsbedömning av samtliga förslag.

Författningsförslag

En ny paragraf, 3 a §, införs i uppgiftsskyldighetslagen. Bestämmelsen införs i paragrafens andra punkt.

14.5 Uppgifter av betydelse för fördjupad granskning

14.5.1 Uppgiftsskyldighet för kommuner och regioner för uppgifter som avser en namngiven fysisk eller juridisk person

Förslag: Kommuner och regioner ska på begäran av Utbetalningsmyndigheten lämna uppgifter som avser en namngiven fysisk eller juridisk person som behövs vid en fördjupad granskning enligt lagen (2023:455) om Utbetalningsmyndighetens granskning av utbetalningar.

Uppgiftsskyldigheten ska inte gälla uppgifter som omfattas av sekretess enligt 25 kap. 1–5 och 8 §§ och 26 kap. 1 a § första stycket och 3, 4 och 6 §§ OSL.

Skälen för förslaget

Den befintliga uppgiftsskyldigheten bör utvidgas till att gälla även kommuner och regioner

Vårt förslag till kommunal anslutning innebär att Utbetalningsmyndigheten ska genomföra fördjupade granskningar av urvalsträffar avseende ekonomiska förmåner och ekonomiska stöd i syfte att identifiera felaktiga utbetalningar. Vid sådana granskningar kommer det att göras en närmare analys av de urvalsträffar som dataanalyserna och urvalen har resulterat i. Syftet kommer bland annat vara att bedöma vilka statliga myndigheter, kommuner, regioner och arbetslöshetskassor som är berörda av en urvalsträff och att kunna göra en mer samlad utredning av en felaktighet som kan beröra flera aktörer. Vid granskningen kommer Utbetalningsmyndigheten att ta del av uppgifter som härrör från myndighetens samlade information från arbetet med dataanalyser och urval. Någon sekretess gäller inte mellan Utbetalningsmyndighetens olika verksamheter varför även uppgifter som finns i systemet med transaktionskonto kommer omfattas.

I 9 § uppgiftsskyldighetslagen finns en skyldighet för statliga myndigheter och arbetslöshetskassorna att på begäran av Utbetalningsmyndigheten lämna uppgifter som avser en namngiven fysisk eller juridisk person som behövs vid en fördjupad granskning enligt lag om Utbetalningsmyndighetens granskning av utbetalningar, förkortad granskningslagen. De kompletterande uppgifter som Utbetalningsmyndigheten kan behöva i en fördjupad granskning kan omfattas av sekretess hos den kommun eller region som förfogar över uppgiften. Det finns därför även i detta avseende behov av en uppgiftsskyldighet för att uppgifter som omfattas av sekretess ska kunna lämnas ut.

På motsvarande sätt som vid införandet av uppgiftsskyldigheter för de redan anslutna myndigheterna är det inte heller nu möjligt att precisera vilka kategorier av uppgifter som ska omfattas av uppgiftsskyldigheten. Beroende på vilken utbetalning som är föremål

för fördjupad granskning kan behovet av uppgifter variera.¹² Det kan till exempel röra inhämtade kontoutdrag eller uppgifter från en ärendeakt. Det kan också handla om uppgifter som finns i andra ärenden hos socialtjänsten som till exempel orosanmälningar eller om avvikelседata som finns hos regioner.

Uppgifter inom hälso- och sjukvården om en enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden bör undantas

Vid sin fördjupade granskning kommer Utbetalningsmyndigheten framför allt att ha behov av att ta del av uppgifter från den beslutande kommunen eller regionen. Behovet kommer också att avse uppgifter från andra aktörer som förekommer i den urvalsträff som ger upphov till granskningen. Genom att kommuner och regioner föreslås omfattas av uppgiftsskyldigheten vid en fördjupad granskning kommer myndigheten att kunna begära ut uppgifter som behövs för en fördjupad granskning även i utredningar som avser andra myndigheters utbetalningar. Utan någon begränsning av de uppgifter som kan begäras ut skulle alltså uppgiftsskyldigheten omfatta alla uppgifter som finns inom en kommun eller en region. Det innebär till exempel att även patientuppgifter, till exempel i den vård som bedrivs av en region skulle omfattas. Mot den bakgrunden finns skäl att begränsa uppgiftsskyldigheten.

Sekretess för uppgifter inom hälso- och sjukvården enligt nuvarande 25 kap. 1 § OSL har under lång tid bedömts vara särskilt skyddsvärd. Redan i 1980 års sekretesslag var sådana uppgifter undantagna generalklausulens tillämpningsområde. Den ursprungliga bedömningen var att det inte kunde råda någon tvekan om att sjukvården hör till de områden där kraven på sekretess kring enskildas personliga förhållanden gjorde sig starkast gällande. I propositionen till lagen konstaterades även att sekretessen på området har gamla traditioner, och att läkarsekretessen var ett väsentligt inslag i läkaretiken. Utformningen av sekretessbestämmelserna på sjukvårdsområdet uttalades vidare ha mycket stor betydelse både för dem som av olika anledningar kom i kontakt med sjukvården och för dem som hade sitt arbete inom detta område.¹³ Eftersom sekretessreglerna även skulle komma att gälla i förhållande till andra myndigheter behövdes dock

¹² Jfr prop. 2022/23:34 s. 102.

¹³ Prop. 1979/80:2, Del A, s. 160.

en noggrann reglering av de undantag från sekretessen som skulle gälla.¹⁴ Uppgifter om en enskild från hälso- och sjukvården skulle dock inte få lämnas ut till en annan myndighet med stöd av generalklausulen.¹⁵

I betänkandet *Ökat informationsutbyte mellan myndigheter* gör utredningen en noggrann genomgång av om de skäl som grundar undantaget i generalklausulen för sekretess enligt 25 kap. 1–5 och 8 §§ OSL alltså är giltiga. Utredningen fann att så var fallet och att uppgifterna skulle undantas från tillämpningsområdet för den sekretessbrytande bestämmelse som föreslås i betänkandet. Motsvarande bedömning gör utredningen vad avser uppgifter som omfattas av sekretess enligt 26 kap. 1 a § första stycket, 3, 4 och 6 §§ OSL.

Vi kan konstatera att det är givet att uppgifter om en enskilds personliga förhållanden inom hälso- och sjukvården och inom socialtjänsten kan innehålla uppgifter av mycket integritetskänslig karaktär. Trots det finns det i dag ett antal bestämmelser som bryter sekretessen. Framför allt gäller det uppgifter som omfattas av socialtjänstsekretessen i 26 kap. 1 § OSL. I olika sammanhang där informationsutbyte är särskilt reglerat, bland annat i syfte att motverka felaktiga utbetalningar, arbetslivskriminalitet och organiserad brottslighet, bryts dock inte sekretessen enligt 25 kap. 1 § och 26 kap. 1 § OSL.¹⁶ Det kan konstateras att det vid vårt förslag till uppgiftsskyldighet vid fördjupad granskning endast skulle vara fråga om en uppgiftsskyldighet för kommuner och regioner i förhållande till Utbetalningsmyndigheten. Den föreslagna bestämmelsen har dessutom begränsats så att den endast omfattar uppgifter om namngiven fysisk eller juridisk person som behövs hos Utbetalningsmyndigheten vid en fördjupad granskning enligt granskningslagen. Vidare kommer uppgifterna efter ett utlämnande ha ett starkare sekretesskydd hos Utbetalningsmyndigheten än i andra sammanhang då de omfattas av en absolut sekretess enligt 40 kap. 7 d § OSL.

Med hänsyn till att Utbetalningsmyndigheten har en underrättelseskyldighet till andra myndigheter går det dock inte att i nuläget överblicka på vilket sätt uppgifter om enskildas hälsotillstånd eller

¹⁴ Prop. 1979/80:2, Del A, s. 165.

¹⁵ Jfr prop. 1979/80:2, Del A, s. 173.

¹⁶ Se bland annat 2 § tredje stycket lagen (2024:307) om uppgiftsskyldighet för att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen samt fusk, regelöverträdelse och brottslighet i arbetslivet och 2 § förordningen (2016:775) om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot viss organiserad brottslighet.

andra personliga förhållanden som inhämtas från kommuner och regioner skulle komma att spridas. Att låta uppgifter som skyddas av hälso- och sjukvårdssekretess och viss socialtjänstsekretess omfattas av uppgiftsskyldigheten skulle enligt vår mening behöva omfatta överväganden bland annat rörande konsekvenserna för de professioner som arbetar inom hälso- och sjukvården, liksom enskildas förtroende för hälso- och sjukvården, vilka inte låter sig göras inom ramen för denna utredning. Motsvarande bedömning gör vi avseende bestämmelserna i 25 kap. 2–5 och 8 §§ OSL och bestämmelserna i 26 kap. 1 a § första stycket, 3, 4 och 6 §§ OSL som undantagits i andra sammanhang. Därutöver skulle också det faktiska behovet av sådana uppgifter behöva utredas närmare vilket inte heller låter sig göras inom ramen för den här utredningen. Behovet borde dessutom många gånger kunna tillgodoses genom att uppgifter från hälso- och sjukvården som rör patientuppgifter anonymiseras. Uppgifter om en enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden som skyddas av bestämmelserna i 25 kap. 1–5 och 8 §§ samt 26 kap. 1 a § första stycket, 3, 4 och 6 §§ OSL bör därför i nuläget undantas från bestämmelsens tillämpningsområde.

Vi instämmer dock i den bedömning som redovisas i betänkandet *Ökat informationsutbyte mellan myndigheter* avseende uppgifter som omfattas av 26 kap. 1 § OSL varför sådana uppgifter bör omfattas av uppgiftsskyldigheten.

Utformningen av bestämmelsen

Den befintliga bestämmelsen har utformats på ett sådant sätt att uppgiftsskyldigheten begränsas till uppgifter som avser en viss namngiven fysisk eller juridisk person och som behövs för en viss fördjupad granskning. Kravet på att en uppgift ska behövas för granskningen innebär att uppgiften måste ha en koppling till den aktuella fördjupade granskningen. Vi bedömer att uppgiftsskyldigheten för kommuner och regioner bör utformas och begränsas på motsvarande sätt. Uppgiftsskyldigheten ska också avse endast uppgifter som de redan har tillgång till.

Uppgiftsskyldigheten bör också avgränsas på motsvarande sätt som görs i den befintliga bestämmelsen genom att skyldigheten att lämna uppgifter inträder först efter att Utbetalningsmyndigheten

framställt en begäran om detta. Det innebär att Utbetalningsmyndigheten, inför en sådan begäran, noga måste överväga vilka uppgifter som myndigheten har behov av, och att myndighetens begäran är tydlig och tillräckligt precis för att kunna besvaras. Som framgår ovan bör uppgifter om en enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden som finns inom hälso- och sjukvården och omfattas av sekretess enligt 25 kap. 1–5 och 8 §§ OSL samt uppgifter inom socialtjänsten som omfattas av 26 kap. 1 a § första stycket, 3, 4 och 6 §§ OSL undantas från bestämmelsens tillämpningsområde.

Integritetsintrånget är nödvändigt och proportionerligt

Förslaget om uppgiftsskyldighet för uppgifter av betydelse för en fördjupad granskning kommer att leda till intrång i den enskildes personliga integritet. De uppgifter som omfattas av uppgiftsskyldigheten kan avse uppgifter av mycket integritetskänslig karaktär. Vi bedömer dock att uppgifterna är nödvändiga för att Utbetalningsmyndigheten ska kunna komplettera och bidra i arbetet för att kraftigt minska de felaktiga utbetalningarna och motverka ekonomisk och organiserad brottslighet även vad avser kommunala utbetalningar av ekonomiska förmåner och ekonomiska stöd.

I den föreslagna bestämmelsen specificeras under vilka förutsättningar som uppgifter får lämnas ut. Det framgår också uttryckligen att uppgiftsskyldigheten endast omfattar uppgifter som behövs vid en fördjupad granskning, vilket ger uttryck för principen om uppgiftsminimering. Uppgifterna ska avse en namngiven fysisk eller juridisk person vilket innebär att myndigheten inte kommer att kunna begära in uppgifter utan några begränsningar. Bestämmelsens tillämpningsområde avgränsas också på så sätt att till exempel patientuppgifter som omfattas 25 kap. 1–5 och 8 §§ och 26 kap. 1 a § första stycket, 3, 4 och 6 §§ OSL undantas. Av såväl den generella dataskyddsregleringen som den reglering som gäller för personuppgiftsbehandlingen vid Utbetalningsmyndigheten följer dessutom att myndigheten inte får behandla fler personuppgifter än vad som är nödvändigt för ändamålet med behandlingen (se vidare avsnitt 15.4). Risken för intrång minskas också genom den särskilda sökbegränsningen i 1 kap. 10 § lagen om behandling av personuppgifter vid Utbetalningsmyndigheten. Bestämmelsen innebär ett förbud mot att utföra sökningar i

syfte att få fram ett urval av personer grundat på känsliga personuppgifter som till exempel hälsa. Personuppgifter som behandlas vid en fördjupad granskning får inte heller behandlas längre än två år efter utgången av det år då den fördjupade granskningen avslutades (4 kap. 3 § lagen om behandling av personuppgifter vid Utbetalningsmyndigheten).

Med de åtgärder för att minimera risken för den personliga integriteten som redan finns i gällande lagstiftning tillsammans med den begränsning av uppgifter som får lämnas ut anser vi att de uppgifter som lämnas till Utbetalningsmyndigheten kommer att ha ett tillräckligt skydd. Utbetalningsmyndighetens behov av uppgifter för myndighetens verksamhet med fördjupade granskningar är motiverat och integritetsintrånget mot bakgrund av de skyddsåtgärder som har vidtagits och som ska vidtas vid tillämpningen är proportionerligt.

Författningsförslag

Paragrafen i 9 § uppgiftsskyldighetslagen ändras. Ett andra stycke införs som anger undantag från bestämmelsens tillämpningsområde.

14.6 Underrättelseskyldighet för Utbetalningsmyndigheten

14.6.1 Utbetalningsmyndigheten ska underrätta kommuner och regioner om granskning

Förslag: Utbetalningsmyndigheten ska underrätta den kommun eller region som har beslutat om utbetalningen när en fördjupad granskning inleds och avslutas. Utbetalningsmyndigheten ska även lämna underrättelse om resultatet av granskningen.

Skälen för förslaget

Det behövs en underrättelseskylldighet för Utbetalningsmyndigheten i förhållande till kommuner och regioner

Hos Utbetalningsmyndigheten gäller sekretess i dess verksamhet med att administrera systemet med transaktionskonto och att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar från välfärdsystemen för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden (40 kap. 7 d § OSL). Bestämmelsen har inget skaderekvisit vilket innebär att sekretessen är absolut. Enligt 8 kap. 1 § OSL får uppgifter för vilka sekretess gäller inte röjas för andra myndigheter, om inte annat framgår av OSL eller av lag eller förordning som OSL hänvisar till. En förutsättning för att Utbetalningsmyndigheten ska kunna lämna en underrättelse är alltså att sekretess inte hindrar ett utlämnande.

Det kan redan här nämnas att med vårt författningsförslag 1 kan det även finnas behov för Utbetalningsmyndigheten att lämna ut kontouppgifter till kommuner och regioner vilket kan föranleda ändringar i 3 § förordningen (2023:462) om transaktionskonto vid Utbetalningsmyndigheten.

Behovet av en underrättelse när en fördjupad granskning inleds och avslutas samt om resultatet av granskningen.

Utbetalningsmyndigheten ska enligt 3 kap. 1 § granskningslagen underrätta den statliga myndighet eller arbetslöshetskassa som har beslutat om utbetalningen när en fördjupad granskning inleds och avslutas samt om resultatet av granskningen. Enligt 3 kap. 7 § samma lag gäller inte underrättelseskylldigheten enligt 1–5 §§ om det finns särskilda skäl.

Genom att kommuner och regioner får information om att en fördjupad granskning inletts ges de möjlighet att ta ställning till om det förhållandet att det pågår en fördjupad granskning vid Utbetalningsmyndigheten bör leda till någon åtgärd från deras sida. En förutsättning för att de fördelar med en kommunal anslutning som vi har redovisat ska kunna tillvaratas är att uppgifter om misstänkta felaktigheter som Utbetalningsmyndigheten uppmärksammar kan lämnas till den utbetalande kommunen eller regionen. Det är alltså

resultatet av granskningen som kommer att vara av störst betydelse för kommuner och regioner. Denna information kan utgöra en del av beslutsunderlaget för om den mottagande kommunen eller regionen väljer att, inom ramen för det egna arbetet, agera med anledning av informationen.

Att underrättelse ska lämnas i detta läge syftar till att ge en kommun eller en region möjlighet att agera, men bör inte i sig medföra någon skyldighet att göra det.¹⁷ Det är alltså den mottagande kommunen eller regionen som, i varje enskilt fall, ska bedöma vad som är lämpligt att göra från det att den får del av underrättelsen om att en fördjupad granskning har inletts till dess att granskningen avslutas hos Utbetalningsmyndigheten.

Vi anser att Utbetalningsmyndigheten, på samma sätt som gäller i förhållande till de redan anslutna statliga myndigheterna och arbetslöshetskassorna, ska informera den kommun eller region som beslutat om utbetalningen när en fördjupad granskning inleds och avslutas samt om resultatet av granskningen. Underrättelseskyligheten ska inte gälla om det finns särskilda skäl. På samma sätt som för de redan anslutna statliga myndigheterna behöver en tydlig rutin tas fram när det gäller hur underrättelser från Utbetalningsmyndigheten bör ske. Detta i syfte att minska risken för dubbelarbete och i syfte att nå önskat resultat.

Behovet av en underrättelseskylighet vid en inledande granskning

I det författningsförslag som vi förespråkar (författningsförslag 1) föreslår vi att 2 kap. 2 § 2 granskningslagen ändras på så sätt att det framgår att en inledande granskning ska leda till att en underrättelse om en urvalsträff lämnas även till en kommun eller region för hantering. Det innebär att i de fall då det direkt, eller efter sökningar i uppgiftssamlingen, finns anledning att anta att det finns en felaktighet bör en underrättelse om detta lämnas över till den beslutande kommunen eller regionen. Utbetalningsmyndigheten bör i dessa fall avsluta den inledande granskningen genom att överlämna information om urvalsträffen till berörd kommun eller region för hantering.

¹⁷ Jfr prop. 2022/23:34 s. 59 f.

I dag kan också en sådan underrättelse lämnas till de anslutna statliga myndigheterna och arbetslöshetskassorna med stöd av lagen (2008:206) om underrättelseskylldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen som Utbetalningsmyndigheten omfattas av. En sådan underrättelse kan även lämnas till kommuner eftersom de omfattas av lagen. Däremot omfattas inte regioner av lagen. Utbetalningsmyndighetens möjligheter att underrätta en region är därmed begränsade. Det finns därför skäl att överväga att införa en bestämmelse som gör det tydligt att Utbetalningsmyndigheten, utan hinder av sekretess, kan underrätta även regioner om det finns anledning att anta att det finns en felaktighet med anledning av en urvalsträff vid en inledande granskning.

I betänkandet *Ett effektivt straffrättsligt skydd för statliga stöd till företag*¹⁸ har det lagts ett förslag om ändring i lagen om underrättelseskylldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen, vilket innebär att underrättelseskylldigheten ska utvidgas till att omfatta även regionerna. Utredningen föreslår emellertid inte att lagen utvidgas till att omfatta fler utbetalningar än i dag. Vi instämmer i den utredningens bedömning om behovet av att regionerna omfattas av underrättelseskylldigheten. För att Utbetalningsmyndigheten ska kunna underrätta en region med stöd av lagen krävs dock att lagen utvidgas även i det avseendet att utbetalningar från regioner omfattas av tillämpningsområdet. Eftersom en reglering i den lagen skulle vara den mest ändamålsenliga, såväl författningstekniskt som för att regionerna då likställs med övriga aktörer som är anslutna till Utbetalningsmyndighetens verksamhet, avstår vi från att lägga författningsförslag i denna del och förordar i stället att detta löses inom ramen för det lagstiftningsarbetet.

Underrättelseskylldigheten bör införas i granskningslagen

Utbetalningsmyndighetens underrättelseskylldighet i förhållande till statliga myndigheter och arbetslöshetskassor har samlats i 3 kap. granskningslagen. I lagen regleras den underrättelseskylldighet som myndigheten har i förhållande till de statliga myndigheter och arbetslöshetskassor som är anslutna till Utbetalningsmyndigheten i dag samt den underrättelseskylldighet som gäller gentemot andra statliga

¹⁸ SOU 2024:24, *Ett effektivt straffrättsligt skydd för statliga stöd till företag*.

myndigheter. Det framstår därför som naturligt att införa bestämmelser om Utbetalningsmyndighetens underrättelseskylighet i förhållande till kommuner och regioner i den lagen.

Vad en underrättelse vid en fördjupad granskning ska innehålla

Av en underrättelse ska det framgå vilka omständigheter som ligger till grund för Utbetalningsmyndighetens antagande om felaktigheten och andra uppgifter som kan antas vara av betydelse för berörda myndigheters eller arbetslöshetskassors handläggning (3 kap. 6 § granskningslagen).

Det innebär att de omständigheter som Utbetalningsmyndigheten bedömer behövs för att få en bild av felaktigheten ska framgå av underrättelsen.¹⁹ De uppgifter som kan komma att ingå i en underrättelse är dels sådana som Utbetalningsmyndigheten fått från kommuner eller regioner dels sådana som har tillförts från andra myndigheter. Det kan till exempel handla om grundläggande information som att en enskild har inkomster som påverkar rätten till en förmån eller förmånens storlek. Det är de uppgifter som kan antas vara av betydelse för respektive kommuns eller regions handläggning som ska överlämnas, vilket innebär att uppgiftslämnandet kan se olika ut i förhållande till olika mottagande statliga myndigheter, kommuner, regioner eller arbetslöshetskassor i samma granskning. Utformningen av den befintliga bestämmelsen syftar till att ringa in de uppgifter som mottagaren kan behöva för sin verksamhet, samtidigt som inte onödig information lämnas över. Uppgifterna kommer efter ett utlämnande att omfattas av den sekretess som gäller i den mottagande myndighetens verksamhet. I samband med att en uppgift lämnas ut kommer också de regler om partsinsyn som gäller hos den mottagande kommunen eller regionen att bli tillämpliga, vilket bland annat innebär att sekretess för uppgifter i ett mål eller ärende hos en kommun eller region kan få ge vika för en parts rätt till insyn i målet eller ärendet.

Vi bedömer att underrättelsen, på samma sätt som gäller i förhållande till de redan anslutna statliga myndigheterna och arbetslöshetskassorna, ska innehålla de omständigheter som ligger till grund för Utbetalningsmyndighetens antagande om felaktigheten och andra

¹⁹ Prop. 2022/23:34 s. 193.

uppgifter som kan antas vara av betydelse för mottagande region eller kommun.

På samma sätt som gäller i dag ska underrättelseskylldighet inte heller föreligga om det finns särskilda skäl. Så kan vara fallet om till exempel den berörda kommunen eller regionen redan känner till den aktuella felaktigheten, det redan pågår en granskning eller om det är fråga om ett obetydligt fel som det inte finns skäl att underrätta om.²⁰

Integritetsintrånget är nödvändigt och proportionerligt

En underrättelse om att en inledande granskning har lett till en urvalsträff eller att en fördjupad granskning har inletts eller avslutats utgör i sig inte några integritetskänsliga uppgifter. Inte heller torde den information om urvalsträffen som lämnas till berörd kommun eller region för hantering när Utbetalningsmyndigheten avslutar en inledande granskning innehålla några uppgifter som är mer integritetskänsliga. För det fall att resultatet av en fördjupad granskning visat att det finns skäl att anta att en felaktig utbetalning skett ska dock underrättelsen innehålla även de omständigheter som ligger till grund för antagandet om felaktigheten och andra uppgifter som kan antas vara av betydelse för mottagande kommun eller region. Underrättelsen om resultatet av en fördjupad granskning kan därför innehålla integritetskänsliga uppgifter.

Det är endast de uppgifter som kan antas vara av betydelse för respektive mottagares handläggning som ska överlämnas, vilket innebär att uppgiftslämnandet kan omfatta olika uppgifter beroende på vem som är mottagare. Den befintliga bestämmelsen har alltså utformats på ett sätt som begränsar spridningen av uppgifter till sådana som mottagaren kan antas behöva. Det innebär att en underrättelse kommer att omfatta avgränsade uppgifter utifrån vad den mottagande kommunen eller regionen behöver.

Att information om misstänkt felaktiga utbetalningar når de beslutande kommunerna eller regionerna är en förutsättning för att Utbetalningsmyndigheten ska kunna komplettera och bidra till att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar från kommuner och regioner. Förslaget om underrättelseskylldighet är därför

²⁰ Jfr prop. 2022/23:34 s. 193.

nödvändigt för att syftet med Utbetalningsmyndighetens verksamhet ska uppnås och utgör vid en sammanvägd bedömning ett godtagbart integritetsintrång. Efter ett utlämnande kommer uppgifterna omfattas av den sekretess som gäller hos den som är mottagare av uppgifterna. Det innebär att uppgifterna kan omfattas av en bestämmelse om sekretess med samma skyddsnivå eller med svagare skyddsnivå. Med beaktande av att ett utlämnande är nödvändigt för att den mottagande myndigheten ska kunna rätta en misstänkt felaktig utbetalning från välfärdssystemet anser vi att ett svagare sekretesskydd i vissa fall kan godtas. Det bör i sammanhanget också särskilt noteras att den sekretess som ger ett minimiskydd för den enskildes personliga integritet som regleras i 21 kap. OSL även kommer att gälla hos den som tar emot uppgiften. Vi bedömer därför att de uppgifter som lämnas till kommuner och regioner kommer att ha ett tillräckligt skydd. En underrättelseskyldighet är motiverat och integritetsintrånget mot bakgrund av de skyddsåtgärder som finns är proportionerligt.

I kapitel 16 finns en samlad integritetsbedömning av samtliga förslag.

Författningsförslag

Paragraferna i 3 kap. 1 och 6 §§ granskningslagen ändras.

14.7 Återkoppling på underrättelser

Bedömning: Frågan om en skyldighet för en kommun eller en region som har mottagit en underrättelse från Utbetalningsmyndigheten om en felaktig utbetalning att på begäran lämna uppgifter till Utbetalningsmyndigheten om vilka åtgärder som har vidtagits med anledning av underrättelsen och resultatet av dessa bör utredas vidare.

Skälen för bedömningen: Från den 1 mars 2025 föreslås att en statlig myndighet eller en arbetslöshetskassa som har mottagit en underrättelse från Utbetalningsmyndigheten om en felaktig utbetalning på begäran ska lämna uppgifter till Utbetalningsmyndigheten om vilka åtgärder som har vidtagits med anledning av underrättelsen

och resultatet av dessa.²¹ Skyldigheten ska regleras i ny paragraf, 11 § uppgiftsskyldighetslagen.

Vi har föreslagit att Utbetalningsmyndigheten enligt 3 kap. 1 § granskningslagen ska underrätta den kommun eller region som har beslutat om utbetalningen när en fördjupad granskning inleds och avslutas samt om resultatet av granskningen (se avsnitt 14.6). Med stöd av lagen om underrättelseskyldighet om felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen kommer Utbetalningsmyndigheten också kunna underrätta en kommun eller en region när det finns skäl för det vid en inledande granskning, såvida regionernas utbetalningar kommer att omfattas av denna lag (se avsnitt 14.6). Det är den beslutande kommunens eller regionens uppgift att vid behov ompröva sitt beslut samt framställa återkrav och vidta liknande åtgärder i de fall där underrättelsen från Utbetalningsmyndigheten bidrar till det.

På samma sätt som för statliga myndigheter eller arbetslöshetskassor kommer Utbetalningsmyndigheten utan en återkoppling på de underrättelser som lämnas inte ha någon insyn i, eller information om, vad myndighetens underrättelser leder till. Vid en kommunal anslutning är det därför viktigt för Utbetalningsmyndigheten att få återkoppling även från kommuner och regioner om vilka åtgärder som har vidtagits med anledning av en underrättelse om en misstänkt felaktig utbetalning i ett enskilt ärende och resultatet av dessa åtgärder. Återkopplingen behövs bland annat för att myndigheten ska kunna utveckla och effektivisera sin verksamhet med dataanalyser och granskning. Det är dessutom av stor betydelse för Utbetalningsmyndigheten att få information om vilka av de misstänkt felaktiga utbetalningarna som faktiskt är korrekta.

Det finns således mycket som talar för att införa motsvarande skyldighet även för kommuner och regioner. Vid en anslutning av kommuner och regioner uppstår dock andra frågor som noggrant måste övervägas vilka inte aktualiserats vid den nuvarande anslutningen av statliga myndigheter och arbetslöshetskassor. En sådan är att en kommunal anslutning avser en betydligt större mängd anslutna aktörer. En annan är att det vid en skyldighet att återkoppla måste göras en bedömning i förhållande till den kommunala självstyrelsen och huruvida ett sådant omfattande åliggande skulle gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett anslutningen. Med hänsyn till att skyldigheten för de redan

²¹ Prop. 2024/25:45.

anslutna statliga myndigheterna och arbetslöshetskassorna att återkoppla ännu inte trätt i kraft går det inte heller att dra några slutsatser om hur omfattande åliggandet kan antas bli. Det är därför svårt att i nuläget överblicka konsekvenserna för den kommunala sektorn. Innan en skyldighet för kommuner och regioner att lämna återkoppling till Utbetalningsmyndigheten införs finns därför skäl att närmare utreda dessa frågor vilket inte är möjligt inom ramen för denna utredning.

14.8 Medskick vid en anslutning av utbetalningar till enskilda huvudmän och privata utförare

Författningsförslag 3 innefattar, som framgått av avsnitt 12.5, ett förslag som innebär att samtliga utbetalningar som omfattas av vårt uppdrag ansluts till lagen om transaktionskonto vid Utbetalningsmyndigheten. Författningsförslaget måste dock, vilket också framgått, kompletteras med förslag om anslutning till verksamheten för dataanalys och granskning samt bestämmelser om uppgiftsskyldigheter för att kunna fungera på ett adekvat sätt. Trots att vi inte har lagt något författningsförslag som gäller en anslutning till verksamheten för dataanalys och granskning, har vi som underlag inför kommande utredningsarbete gjort några medskick gällande hur en reglering kan utformas i fråga om att definitionen av felaktiga utbetalningar i granskningslagen behöver utvidgas (se avsnitt 12.5.3).

Tidigare i detta kapitel har endast informationsutbyte beträffande ekonomiska förmåner och ekonomiska stöd berörts. Under utredningsarbetet har dock problematiken kring ett informationsutbyte som avser utbetalningar till enskilda huvudmän enligt skollagen och till privata utförare som har hand om skötseln av en kommunal angelägenhet som genom avtal har lämnats över med stöd av kommunallagen uppmärksammatsett flertal gånger. I detta avsnitt presenterar vi därför de bedömningar som vi gjort under utredningsarbetet men som inte lett fram till några författningsförslag. Dessa kan fungera antingen som utgångspunkter eller som medskick i det fortsatta utredningsarbetet gällande denna typ av utbetalningar.

14.8.1 Uppgifter från kommuner och regioner av betydelse för dataanalys och granskning

För det fall att utbetalningar till en enskild huvudman enligt skollagen eller till en privat utförare som har hand om skötseln av en kommunal angelägenhet som genom avtal har lämnats över med stöd av kommunallagen ska omfattas av Utbetalningsmyndighetens verksamhet måste det utredas närmare i vilken utsträckning uppgiftsskyldigheter för kommuner och regioner bör införas och vilka uppgifter som bör omfattas.

När det gäller utbetalningar till enskilda huvudmän och privata utförare som ska registreras i systemet med transaktionskonto behöver Utbetalningsmyndigheten få information om sådana utbetalningar. Vidare behöver Utbetalningsmyndigheten kunna göra dataanalyser, urval och granskning i syfte att förebygga, förhindra och upptäcka även sådana felaktiga utbetalningar. Det kommer därför vara nödvändigt att införa bestämmelser om uppgiftsskyldighet för att bryta sekretess även för sådana uppgifter och för att reglera överföringen av uppgifterna som ska ske regelmässigt. Om en bestämmelse om uppgiftsskyldighet är tillämplig, innebär det att såväl sekretessbelagda som offentliga uppgifter ska lämnas ut. Det innebär att oavsett om uppgifter som rör en utbetalning till en privat utförare eller en enskild huvudman annars är sekretessbelagda eller inte kommer uppgifterna kunna lämnas ut med stöd av uppgiftsskyldigheten.

En uppgiftsskyldighet för kommuner och regioner bör utredas vidare

Vilka uppgifter som lämnas kommer att påverka Utbetalningsmyndighetens förutsättningar att göra dataanalyser och urval. Det innebär att desto fler uppgifter som lämnas till myndigheten, desto mer långtgående analyser kommer att kunna göras.

Den kartläggning som gjorts beträffande Utbetalningsmyndighetens informationsbehov utgår från att en stor mängd uppgifter behöver utbytas vilket skulle ge Utbetalningsmyndighetens verksamhet för dataanalys och granskning ett omfattande underlag att göra dataanalyser på (se avsnitt 13.4). Uppgifter som skulle kunna vara relevanta avser bland annat uppgifter för att stämma av villkoren för utbetalning och för att kontrollera att utbetalningar endast sker

för tjänster som utförts. Uppgifter kan också behövas för att identifiera att inte utbetalningar sker för sådant som har betalats av annan part, till exempel en patient, en annan region eller Försäkringskassan. Det kan handla om ekonomidata från kommuner och regioner som till exempel utbetalningsunderlag och fakturor från vårdutförare för utförda insatser och omkostnader. Det handlar också om avtal mellan den privata utföraren och regionen eller kommunen.

För att stämma av villkoren för utbetalningarna skulle Utbetalningsmyndigheten vidare behöva få del av de beslut som rör själva insatsen eller vården. Sådana uppgifter kommer vara nödvändiga för att säkerställa att det finns en rätt till den insats eller vård som en kommun eller region betalar ut ersättning för. Det kan också röra uppgifter som behövs för att stämma av villkoren för en utbetalning mot andra uppgifter samt för att upptäcka indikationer på bristfällig vård. Det kan gälla verksamhetsdata som finns hos kommuner eller regioner i form av inrapporterade vårdbesöksdata, föreskrivna hjälpmedel, närvarolistor för daglig verksamhet, larmloggar i vården och listningsdata för vårdcentraler.

Förutsättningarna för vilka analyser som Utbetalningsmyndigheten kommer att kunna göra styrs som ovan nämnts av vilka uppgifter som myndigheten får tillgång till. Tillgången till olika uppgifter påverkar vilken träffsäkerhet som analyserna kan få och huruvida vissa dataanalyser över huvud taget kan utvecklas. I de fall det finns begränsningar i möjligheterna att få ut uppgifter kan det innebära att vissa dataanalyser inte kan utvecklas eller att de får sämre träffsäkerhet. Om Utbetalningsmyndigheten inte skulle granska avtalsvillkor utan enbart göra analyser av uppgifter om betalningsmottagare skulle däremot mindre omfattande uppgifter behöva lämnas.

Vi kan konstatera att en uppgiftsskyldighet för kommuner och regioner vad avser uppgifter om utbetalningar till enskilda huvudmän och privata utförare endast kommer att omfatta uppgifter som respektive kommun och region redan har tillgång till. Uppgifterna bör dessutom bara lämnas ut om Utbetalningsmyndigheten har ett tydligt behov av uppgifterna. Utifrån det nuvarande underlaget går det dock inte att bedöma i vilken utsträckning de uppgifter som anges i kartläggningen är nödvändiga eller behövs för att Utbetalningsmyndigheten ska kunna fullgöra sitt uppdrag. Vilka uppgifter som lämnas påverkar, som ovan nämnts, hur omfattande och träffsäkra dataanalyser och granskningar som Utbetalningsmyndigheten kommer

att kunna göra. Därutöver förefaller det också vara så att det kan skilja sig åt i fråga om vilka uppgifter som finns tillgängliga i olika kommuner och regioner.

Ett genomförande av författningsförslag 3 måste, för att vara ändamålsenligt, kompletteras med en anslutning till Utbetalningsmyndighetens verksamhet för dataanalys och granskning (se avsnitt 12.5). Förslaget måste också kompletteras med uppgiftsskyldigheter som medger ett utlämnande av de uppgifter som är av betydelse för såväl en anslutning till systemet med transaktionskonto som till verksamheten för dataanalys och granskning. Vad gäller utformningen av en uppgiftsskyldighet som rör utbetalningar till enskilda huvudmän och privata utförare kan bland annat nämnas att den föreslagna bestämmelsen som rör ekonomiska förmåner och ekonomiska stöd i 3 a § uppgiftsskyldighetslagen omfattar beslut och de omständigheter som har legat till grund för ett sådant beslut eller som har haft betydelse för verkställigheten av det. En liknande uppgiftsskyldighet för kommuner och regioner om utbetalningar till en enskild huvudman eller till en privat utförare, skulle medge ett utlämnande av ett stort antal olika uppgifter. När det gäller uppgifter om fakturor eller avtal avser detta i huvudsak uppgifter som rör den enskilda huvudmannen eller den privata utföraren. Det rör sig alltså i huvudsak inte om några särskilt integritetskänsliga uppgifter.

När det gäller utbetalningar till privata utförare kan däremot, beroende på vilka analyser Utbetalningsmyndigheten bör kunna göra, även uppgifter om den utförda vården och den som ersättningen avser komma att behöva lämnas ut. Uppgifterna kan då röra mycket känsliga personuppgifter som till exempel patientuppgifter inom hälso- och sjukvården. Det kan också finnas uppgifter som kan vara särskilt skyddsvärda som en region eller en kommun förfogar över i en pågående upphandling. Inom ramen för vårt uppdrag har det inte varit möjligt att göra en fullständig behovsanalys och närmare överväganden när det gäller hur ett förslag om uppgiftsskyldighet för uppgifter som rör utbetalningar till privata utförare inverkar på enskildas personliga integritet samt hur förslaget förhåller sig till dataskyddsförordningen, särskilt kravet på uppgiftsminimering i artikel 5.1 c. En behovsanalys måste också omfatta i vilken utsträckning uppgifter som en kommun eller region förfogar över i en pågående upphandling, vilka kan omfattas av sekretess enligt 19 kap. 3 § OSL, ska lämnas ut.

Vad gäller frågan om utbetalningar till enskilda huvudmän enligt skollagen behöver även andra frågor utredas närmare. Det gäller till exempel vilka uppgifter som kommunerna förfogar över och som kan vara av betydelse för att upptäcka sådana felaktiga utbetalningar. Först i samband med en sådan inventering är det möjligt att göra en analys av Utbetalningsmyndighetens behov och en bedömning av hur ett utlämnande av sådana uppgifter påverkar skyddet för enskildas personliga integritet.

Vår uppfattning, mot bakgrund av ovanstående, är att det i nuläget inte är möjligt att göra en bedömning av om ett förslag om uppgiftsskyldighet avseende det nu kartlagda behovet av uppgifter går att förena med kraven på skydd mot oacceptabla intrång i den personliga integriteten. Vid en anslutning som även omfattar utbetalningar till enskilda huvudmän och privata utförare måste det därför, enligt vår bedömning, i det fortsatta lagstiftningsarbetet utredas närmare i vilken utsträckning som kommuner och regioner ska lämna uppgifter till Utbetalningsmyndigheten.

14.8.2 Uppgifter från enskilda huvudmän och privata utförare av betydelse vid fördjupad granskning

Vid en kommunal anslutning till Utbetalningsmyndighetens verksamhet vad avser utbetalningar till enskilda huvudmän och privata utförare skulle Utbetalningsmyndigheten i samband med en fördjupad granskning ha ett behov av att ta del av ytterligare uppgifter. Utbetalningsmyndigheten skulle framför allt ha behov av att ta del av ytterligare uppgifter från den beslutande kommunen eller regionen. Myndigheten skulle sannolikt också ha behov av att få in uppgifter från de enskilda huvudmän och privata utförare vars uppgifter förekommer i den urvalsträff som ger upphov till granskningen.

Tillgång till uppgifter från den som mottar en ersättning från kommuner och regioner kan vara av stor vikt vid fördjupade granskningar av utbetalningar från välfärdssystemen. För privata utförare eller enskilda huvudmän gäller bestämmelser om tystnadsplikt (6 kap. 12–14 §§ patientsäkerhetslagen (2010:659), 15 kap. 1 § och 2 § socialtjänstlagen (2001:453), 29 § LSS och 29 kap. 14 § skollagen). För att säkerställa att information som behövs för fördjupad granskning kan lämnas ut av enskilda verksamheter och komma Utbetalningsmyndigheten tillhanda, kommer det även vara nödvändigt att införa

uppgiftsskyldigheter för dem. En bestämmelse om uppgiftsskyldighet gör det möjligt för de privata aktörer som berörs att lämna ut uppgifter även om tystnadsplikt gäller. Vidare kommer det att stå klart för utlämnande aktörer att de har en skyldighet att lämna ut uppgiften.

En uppgiftsskyldighet för enskilda huvudmän och privata utförare bör utredas vidare

På det nuvarande underlaget går det inte att närmare bedöma vilka uppgifter som kan behöva inhämtas från enskilda huvudmän eller privata utförare. Vi kan dock konstatera att inhämtning av uppgifter troligen kommer att behövas först vid en fördjupad granskning och att den kan komma att behöva avse uppgifter av varierande slag. Av den kartläggning av informationsbehovet som utredningen genomfört (avsnitt 13.4) framgår att det till exempel skulle kunna handla om uppgifter som en privat utförare har i personalregister med information om bland annat placering, bemanning, intern sysselsättningsgrad, tidrapporter och tidsloggar. Det kan också röra en enskild huvudmans eller privat utförares bokföringsdata, en privat utförares delegationsbeslut från legitimerad person eller uppgifter om vårdgivares adresser och öppettider. Med hjälp av sådana uppgifter kommer myndigheten till exempel att kunna kontrollera att uppgifter om lön som lämnats i en ansökan stämmer i förhållande till verksamhetens redovisning eller hur vård utförts i förhållande till överenskommelser. Även uppgifter om den vård som utförts av utförare kan behövas.

Vid ett införande av en uppgiftsskyldighet för enskilda huvudmän och privata utförare finns flera frågor att ta ställning till. En sådan är utformningen av en bestämmelse. En enskild huvudman och en privat utförare är privata aktörer och skulle genom en uppgiftsskyldighet åläggas en skyldighet att lämna ut uppgifter. Det kan därför argumenteras för att ställa något högre krav för att en uppgift ska lämnas ut. Det skulle kunna ske genom en reglering som anger att en uppgift ska omfattas av uppgiftsskyldigheten först om den är *nödvändig* vid en fördjupad granskning. Mot detta talar dock att en privat aktör som utför verksamhet som finansieras genom offentliga medel bör åläggas motsvarande skyldighet som den kommun eller region som finansierar verksamheten. En begränsning av uppgiftsskyldig-

heten genom att ett utlämnande endast ska kunna komma i fråga om uppgiften är nödvändig för en fördjupad granskning, skulle enligt vår mening riskera att bli alltför snäv och hindra att bestämmelsen får avsedd effekt.

Vi bedömer dock att en uppgiftsskyldighet endast bör inträda på begäran vilket medför ett krav på att Utbetalningsmyndigheten specificerar vad begäran omfattar. Genom detta säkerställs att en noggrann prövning görs innan en begäran om utlämnande kommer i fråga. När det gäller inhämtande av uppgifter från privata aktörer kan också problem uppstå när den som är skyldig att lämna ut uppgifter inte vill medverka och inte lämnar ut de uppgifter som begärs. Vid införande av en ny bestämmelse om uppgiftsskyldighet kan det därför finnas skäl att förena en skyldighet med en möjlighet för Utbetalningsmyndigheten att förelägga den som inte fullgör sina skyldigheter. Ett föreläggande skulle också kunna förenas med vite. Inom flera områden får emellertid inte ett föreläggande förenas med vite om det finns anledning att anta att den som ska föreläggas har begått en gärning som är straffbar och föreläggandet avser utredning av en fråga som har samband med den misstänkta gärningen.²² Syftet med regler om vitesförbud är att säkerställa den så kallade passivitetsrätten enligt artikel 6 Europakonventionen. Artikel 6 anses nämligen uppställa ett krav på att den enskilde inte får tvingas att faktiskt medverka i brottsutredningen mot sig själv.

Som framgår ovan finns det flera frågor som behöver utredas för att kunna ta ställning till om det bör införas en bestämmelse om uppgiftsskyldighet för en enskild huvudman och en privat utförare. När det gäller frågan om vilka uppgifter som ska kunna lämnas ut väcks samma frågor som vid en uppgiftsskyldighet för kommuner och regioner, det vill säga i vilken utsträckning som uppgifter om en enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden som skyddas av tystnadsplikten i patientsäkerhetslagen bör omfattas av skyldigheten. Vi bedömer därför att det bör utredas vidare i vilken utsträckning en uppgiftsskyldighet för enskilda huvudmän och privata utförare bör införas och på vilket sätt det går att säkerställa att uppgiftsskyldigheten följs.

²² Se till exempel 44 kap. 3 § skatteförfarandelagen (2011:1244).

14.8.3 En utökad uppgiftsskyldighet för statliga myndigheter bör utredas vidare

För det fall att utbetalningar till en enskild huvudman eller till en privat utförare ska omfattas av Utbetalningsmyndighetens verksamhet finns skäl att införa ytterligare uppgiftsskyldigheter för statliga myndigheter som har uppgifter av betydelse för Utbetalningsmyndighetens dataanalyser och urval.

I kartläggningen av Utbetalningsmyndighetens informationsbehov har framkommit att även andra myndigheter än kommuner och regioner har uppgifter som behövs för dataanalyser och urval samt granskning (avsnitt 13.4). Det kan röra uppgifter som är offentliga och för vilka någon uppgiftsskyldighet inte behöver införas. Det finns också uppgifter som omfattas av sekretess vilka bör kunna ligga till grund för dataanalyserna. Eftersom en del av uppgifterna som Utbetalningsmyndigheten kommer att ha behov av kan omfattas av sekretess, och för att ge ett tydligt rättsligt stöd för den personuppgiftsbehandling som uppgiftslämnandet kan medföra, bör uppgiftsskyldigheter införas för sådana uppgifter.

De uppgifter som identifierats i kartläggningen är omfattande. Det rör bland annat uppgifter ur Fordonsregistret från Transportstyrelsen, uppgifter om studietakt och registrerade högskolepoäng från Universitetskanslersämbetet och bolagsengagemang inkl. SNI-koder. Även behov av ytterligare information från Inspektionen för vård och omsorg har identifierats. Det handlar då om information om tillståndshistorik som till exempel indragna tillstånd och beslutsunderlag. Utöver detta har det också i kartläggningen framkommit behov av uppgifter från ett stort antal andra aktörer som till exempel domstolar, Polismyndigheten och Socialstyrelsen.

Det finns inte skäl för oss att ifrågasätta behovet av de uppgifter som framförts. Tvärtom finns mycket som talar för att en kommunal anslutning förutsätter att också andra statliga myndigheter under vissa förutsättningar bör omfattas av en uppgiftsskyldighet i förhållande till Utbetalningsmyndigheten. För att föreslå sådana bestämmelser krävs det noggranna överväganden om vilka uppgifter som bör omfattas och under vilka förutsättningar uppgifterna ska lämnas ut. Vi bedömer att dessa överväganden inte ryms inom ramen för vårt uppdrag. Det är också förenat med flera svårigheter att bedöma behovet innan det närmare har beslutats i vilken grad en kommunal anslut-

ning ska ske. Uppgiftsskyldigheter för andra myndigheter än kommuner och regioner bör därför utredas vidare.

15 Personuppgiftsbehandling

15.1 Uppdraget

I kapitel 13 analyseras de rättsliga förutsättningarna för kommunal anslutning till Utbetalningsmyndighetens verksamhet utifrån gällande bestämmelser om offentlighet och sekretess. I kapitel 14 redovisas de förslag om uppgiftsskyldigheter som ansetts nödvändiga för att en kommunal anslutning ska kunna ske enligt författningsförslag 1. Enligt utredningens direktiv ska vi analysera de rättsliga förutsättningarna för kommunal anslutning till Utbetalningsmyndighetens verksamhet utifrån gällande bestämmelser om kartläggning av personliga förhållanden och dataskydd. Mot bakgrund av de förslag som lämnats redovisas i detta kapitel våra bedömningar avseende den personuppgiftsbehandling som är nödvändig för att såväl Utbetalningsmyndigheten som kommuner och regioner ska kunna lämna och ta emot den information som utbyts. Vi kan redan inledningsvis konstatera att kommunal anslutning, oavsett vilket av alternativen som väljs, kommer medföra en utökad behandling av personuppgifter hos såväl regioner och kommuner som Utbetalningsmyndigheten i samband med informationsutbytet. Det kommer också medföra sambearbetning hos Utbetalningsmyndigheten.

En samlad integritetsanalys av våra förslag görs i kapitel 16.

15.2 Rättsliga förutsättningar för behandling av personuppgifter

Information som är nödvändig att behandla kommer bland annat att röra juridiska personer. Den kommer också i stor utsträckning att utgöras av upplysningar som avser en identifierad eller identifierbar fysisk person, det vill säga personuppgifter.

I det följande beskrivs de regelverk som är av betydelse för vårt uppdrag och som rör kartläggning av enskildas personliga förhållanden och dataskydd.

15.2.1 Europakonventionen

Behandling av personuppgifter berör rätten till respekt för privatlivet enligt artikel 8.1 i Europakonventionen. Enligt denna artikel har var och en rätt till skydd för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens. Europakonventionen gäller som svensk lag (se lagen [1994:1219] om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna). Enligt 2 kap. 19 § regeringsformen (RF) får inte lag eller annan föreskrift meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av Europakonventionen.

I artiklarna 3, 7 och 8 i EU:s rättighetsstadga slås fast att var och en har rätt till fysisk och mental integritet, respekt för sitt privat- och familjeliv, sin bostad och sina kommunikationer samt skydd av de personuppgifter som rör honom eller henne. Av artikel 52.3 i stadgan följer att i den mån stadgan omfattar rättigheter som motsvarar sådana som garanteras av Europakonventionen ska de ha samma innebörd och räckvidd som enligt konventionen, men att bestämmelsen inte hindrar unionsrätten från att tillförsäkra ett mer långtgående skydd.

15.2.2 Regeringsformen

I 1 kap. 2 § första stycket RF anges att den offentliga makten ska utövas med respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans frihet och värdighet. I paragrafens fjärde stycke anges att det allmänna ska verka för att demokratins idéer blir vägledande inom samhällets alla områden samt värna den enskildes privatliv och familjeliv.

Grundläggande bestämmelser till skydd för den personliga integriteten som gäller i förhållandet mellan enskilda och staten finns i 2 kap. RF. Av 2 kap. 6 § andra stycket RF framgår att var och en gentemot det allmänna är skyddad mot betydande intrång i den personliga integriteten om det sker utan samtycke och innebär

övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden. Detta skydd får dock enligt 2 kap. 20 och 21 §§ RF begränsas genom lag. En begränsning får bara göras 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.

15.2.3 EU:s dataskyddsförordning

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), benämnd EU:s dataskyddsförordning eller GDPR, innehåller den generella regleringen för personuppgiftsbehandling inom EU och är direkt tillämplig i alla medlemsstater. Syftet med förordningen är att skydda fysiska personers grundläggande rättigheter och friheter, särskilt deras rätt till skydd för personuppgifter, och att främja det fria flödet av personuppgifter inom unionen.

Tillämpningsområdet

Det materiella tillämpningsområdet för dataskyddsförordningen omfattar sådan behandling av personuppgifter som helt eller delvis företas på automatisk väg samt annan behandling av personuppgifter som ingår i eller kommer att ingå i ett register (artikel 2.1). Vissa undantag från tillämpningsområdet finns dock. Exempelvis ska behandling av personuppgifter som utgör ett led i en verksamhet som inte omfattas av unionsrätten inte heller omfattas av förordningens bestämmelse (artikel 2.2 a). Genom lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning (dataskyddslagen) har dock förordningens tillämpningsområde utvidgats till att även omfatta behandling av personuppgifter i verksamhet som inte omfattas av unionsrätten, med vissa specifika undantag (1 kap. 2 och 3 §§ dataskyddslagen). Dataskyddsförordningen

gäller vidare inte sådan personuppgiftsbehandling som omfattas av tillämpningsområdet för det så kallade dataskyddsdirektivet¹ (artikel 2.2 d).

När en myndighet behandlar personuppgifter i syfte att utföra sin verksamhet är myndigheten personuppgiftsansvarig för den behandling som utförs. Att myndigheten inte styr över utformningen av den processuella och materiella reglering som styr verksamheten i sak, och som därmed motiverar personuppgiftsbehandlingen, påverkar inte detta förhållande. Personuppgiftsansvar är ett centralt begrepp i den allmänna dataskyddsregleringen och den som är personuppgiftsansvarig åläggs en stor mängd skyldigheter. Enligt artikel 5.2 är det till exempel den personuppgiftsansvarige som ska ansvara för och kunna visa att de grundläggande principerna som gäller för all behandling efterlevs (se vidare nedan).

Rättslig grund

För att behandling av personuppgifter ska vara tillåten krävs att någon av de rättsliga grunderna (villkor för laglig behandling) som anges i artikel 6 i dataskyddsförordningen är tillämplig. Bland de rättsliga grunder som anges i artikeln kan nämnas att behandlingen är nödvändig för att fullgöra en rättslig förpliktelse som åvilar den personuppgiftsansvarige (artikel 6.1 c) eller för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning (artikel 6.1 e). Enligt artikel 6.3 första stycket ska de grunder för behandling som avses i artikel 6.1 c och e fastställas i enlighet med unionsrätten eller en medlemsstats nationella rätt som den personuppgiftsansvarige omfattas av. Detta innebär inte att den rättsliga grunden nödvändigtvis måste fastställas i eller i enlighet med en av riksdagen beslutad lag. Grunden måste däremot vara fastställd i laga ordning på ett konstitutionellt korrekt sätt.²

Grunden ska även vara tydlig och precis, och dess tillämpning ska vara förutsebar för personer som omfattas av den. Vidare ska, enligt artikel 6.3 andra stycket, syftet med behandlingen fastställas i

¹ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/680 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behöriga myndigheters behandling av personuppgifter för att förebygga, förhindra, utreda, avslöja eller lagföra brott eller verkställa straffrättsliga påföljder, och det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av rådets rambeslut 2008/977/RIF.

² Prop. 2017/18:105, *Ny dataskyddslag*, s. 51.

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 personuppgiftsansvariges myndighetsutövning.

I artikel 6.3 anges vidare att den rättsliga grunden kan innehålla särskilda bestämmelser för att anpassa tillämpningen av bestämmelserna i dataskyddsförordningen, bland annat de allmänna villkor som ska gälla för den personuppgiftsansvariges behandling, vilken typ av uppgifter som ska behandlas, vilka registrerade som berörs, de enheter till vilka personuppgifterna får lämnas ut och för vilka ändamål, ändamålsbegränsningar, lagringstid samt typer av behandling och förfaranden för behandling, inbegripet åtgärder för att tillförsäkra en laglig och rättvis behandling. Den nationella rätten ska uppfylla ett mål av allmänt intresse och vara proportionell mot det legitima mål som eftersträvas.

Grundläggande principer

Varje behandling av personuppgifter omgärdas därutöver av andra krav. I artikel 5 dataskyddsförordningen uppställs ett antal allmänna, men centrala, principer för behandlingen. Bland dem kan nämnas att uppgifterna ska behandlas på ett lagligt, korrekt och öppet sätt i förhållande till den registrerade (principen om laglighet, korrekthet och öppenhet). Uppgifterna ska vidare vara adekvata, relevanta och inte för omfattande i förhållande till de ändamål för vilka de behandlas (principen om uppgiftsminimering). De ska vidare vara riktiga och, om nödvändigt, uppdaterade. I artikeln anges också att alla rimliga åtgärder måste vidtas för att säkerställa att personuppgifter, som är felaktiga i förhållande till de ändamål för vilka de behandlas, raderas eller rättas utan dröjsmål (principen om riktighet). Personuppgifter ska samlas in för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål. De får inte senare behandlas på ett sätt som är oförenligt med dessa ändamål. Ytterligare behandling för bland annat arkivändamål av allmänt intresse och vetenskapliga eller historiska forskningsändamål ska dock inte anses vara oförenliga med de ursprungliga ändamålen (principen om ändamålsbegränsning och finalitetsprincipen). Vidare får personuppgifter inte förvaras i en form som möjliggör identifiering av den registrerade under en längre tid än vad som är nödvändigt för de ändamål för vilka personuppgifterna be-

handlas. De får dock lagras under längre perioder i den mån som uppgifterna enbart behandlas för bland annat arkivändamål av allmänt intresse under vissa närmare angivna förutsättningar (principen om lagringsminimering). Personuppgifter måste också behandlas på ett sätt som säkerställer lämplig säkerhet (principen om integritet och konfidentialitet). Artiklarna 5 och 6 är grundläggande och kumulativa. Det innebär att någon av de rättsliga grunderna i artikel 6 måste vara tillämplig samtidigt som samtliga principer i artikel 5 ska följas.

Känsliga personuppgifter

Ytterligare centrala bestämmelser gäller behandling av särskilda kategorier av uppgifter (känsliga personuppgifter), vilket som huvudregel är förbjudet (artikel 9.1 i dataskyddsförordningen). Från förbudet finns ett antal uppräknade undantagssituationer (artikel 9.2 a–j). Förbudet ska exempelvis inte tillämpas om behandlingen är nödvändig av hänsyn till ett viktigt allmänt intresse, på grundval av unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt, vilken ska stå i proportion till det eftersträvade syftet, vara förenligt med det väsentliga innehållet i rätten till dataskydd och innehålla bestämmelser om lämpliga och särskilda åtgärder för att säkerställa den registrerades grundläggande rättigheter och intressen, vilket framgår av artikel 9.2 g. Vidare tillåts, enligt artikel 9.2 h, behandling av känsliga personuppgifter om behandlingen är nödvändig av skäl som hör samman med förebyggande hälso- och sjukvård och yrkesmedicin, bedömningen av en arbetstagares arbetskapacitet, medicinska diagnoser, tillhandahållande av hälso- och sjukvård, behandling, social omsorg eller förvaltning av hälso- och sjukvårdstjänster och social omsorg och av deras system, på grundval av unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt eller enligt avtal med yrkesverksamma på hälsoområdet. Känsliga personuppgifter får behandlas för de ändamål som avses i punkt 2 h, när uppgifterna behandlas av eller under ansvar av en yrkesutövare som omfattas av tystnadsplikt (artikel 9.3).

Registrerades rättigheter m.m.

Vidare finns ett antal bestämmelser om den registrerades rättigheter, såsom rätten till information, tillgång, rättelse och radering (artiklarna 13–17 i dataskyddsförordningen), samt rätten att göra invändningar mot behandlingen och att inte bli föremål för visst automatiserat beslutsfattande (artiklarna 21 och 22). Dessa rättigheter kan under vissa förutsättningar begränsas (artikel 23). Behandling av personuppgifter i strid med regleringen kan leda till sanktionsavgifter (artikel 84).

Bland de bestämmelser som är relevanta kan även nämnas krav på inbyggt dataskydd och dataskydd som standard (artikel 25) samt krav på att vidta lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder för att säkerställa en lämplig säkerhetsnivå (artikel 32).

15.2.4 Dataskyddslagen

Även om EU:s dataskyddsförordning är direkt tillämplig både förutsätter och medger den införande av nationella bestämmelser som kompletterar förordningen genom specificeringar eller undantag. Principen om unionsrättens företräde innebär dock att bestämmelser i sådana författningar måste vara förenliga med dataskyddsförordningen.

Dataskyddslagen innehåller bestämmelser som kompletterar EU:s dataskyddsförordning på ett generellt plan i svensk rätt. Inom ramen för det utrymme som dataskyddsförordningen ger reglerar lagen bland annat frågor om rättslig grund för behandling av personuppgifter, känsliga personuppgifter, tillsynsmyndighetens handläggning och beslut samt skadestånd och överklagande. Dataskyddslagen är subsidiär i förhållande till annan lag eller förordning, vilket ger möjlighet att ha avvikande bestämmelser i sektorsspecifika registerförfattningar.

Rättslig grund

I 2 kap. 1 § dataskyddslagen anges förutsättningarna för att en rättslig förpliktelse ska utgöra rättslig grund för behandling av personuppgifter enligt svensk rätt. Av bestämmelsen framgår att personuppgif-

ter får behandlas med stöd av artikel 6.1 c i dataskyddsförordningen, om behandlingen är nödvändig för att den personuppgiftsansvarige ska kunna fullgöra en rättslig förpliktelse som följer av lag eller annan författning, av kollektivavtal eller av beslut som har meddelats med stöd av lag eller annan författning. Paragrafen är avsedd att ge vägledning för rättstillämpningen i Sverige, och regeringen har uttalat att vid bedömningen av om något följer av exempelvis en lagbestämmelse kan bland annat förarbetsuttalanden, bestämmelsens syfte och den rättsliga kontext bestämmelsen befinner sig i, behöva beaktas.³

I 2 kap. 2 § dataskyddslagen anges förutsättningarna för att en uppgift av allmänt intresse och myndighetsutövning ska utgöra rättslig grund för behandling av personuppgifter. Enligt bestämmelsen får personuppgifter behandlas med stöd av artikel 6.1 e i dataskyddsförordningen, om behandlingen är nödvändig

1. för att utföra en uppgift av allmänt intresse som följer av lag eller annan författning, av kollektivavtal eller av beslut som har meddelats med stöd av lag eller annan författning, eller
2. som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning enligt lag eller annan författning.

Regeringen har uttalat att bestämmelsen innebär att det inte är tillräckligt att uppgiften är av allmänt intresse – uppgiften måste också vara fastställd i enlighet med gällande rätt. Samma omständigheter som vid tillämpning av 2 kap. 1 § samma lag kan behöva beaktas. Enligt regeringen innebär det inte att uppgiften måste framgå direkt av en författning. Regeringen har påpekat att uppgifter av allmänt intresse enligt svensk rätt även kan följa av beslut som har meddelats med stöd av lag eller annan författning. Till exempel kan en sådan uppgift tilldelas en statlig myndighet eller ett statligt bolag genom ett regeringsbeslut. Formuleringen omfattar även uppgifter som med stöd av kommunallagen lämnas till kommunala myndigheter och kommunala bolag genom beslut i fullmäktige.⁴

³ Prop. 2017/18:105 s. 188.

⁴ Prop. 2017/18:105 s. 189 f.

Begreppet myndighetsutövning ska enligt regeringen tolkas och tillämpas på samma sätt som enligt dataskyddsförordningen. Det som i Sverige brukar anses som myndighetsutövning borde enligt regeringen omfattas av begreppet.⁵

Känsliga personuppgifter

Bestämmelsen i 3 kap. 3 § dataskyddslagen kompletterar artikel 9.2 g i dataskyddsförordningen. Av bestämmelsens första stycke framgår att känsliga personuppgifter får behandlas av en myndighet med stöd av artikeln om uppgifterna har lämnats till myndigheten och behandlingen krävs enligt lag. Uppgifterna får också behandlas om behandlingen är nödvändig för handläggningen av ett ärende, eller i annat fall, om behandlingen är nödvändig med hänsyn till ett viktigt allmänt intresse och inte innebär ett otillbörligt intrång i den registrerades personliga integritet. Det innebär att myndigheter alltså bara får behandla känsliga personuppgifter under vissa förutsättningar. Bestämmelsen i första stycket punkt 1 klargör att det är tillåtet för myndigheter att utföra sådan behandling av känsliga personuppgifter som krävs i myndigheternas verksamhet som en direkt följd av framför allt offentlighets- och sekretesslagens (2009:400), förkortad OSL, och förvaltningslagens (2017:900) bestämmelser om hur allmänna handlingar ska hanteras, exempelvis genom krav på diarieföring och skyldighet att ta emot e-post. Begreppen handläggning och ärende ska enligt regeringen tolkas på samma sätt som enligt 1 § förvaltningslagen. Vidare möjliggör bestämmelsen under vissa omständigheter behandling av känsliga personuppgifter hos myndigheter då behandlingen varken sker med koppling till ett visst ärende eller krävs enligt annan lag. Bestämmelsen är således tillämplig i så kallad faktisk verksamhet hos myndigheter, det vill säga i sådan förvaltningsverksamhet som inte utgör ärendehandläggning.⁶

Av bestämmelsens andra stycke framgår att det vid behandling som sker enbart med stöd av första stycket är förbjudet att utföra sökningar i syfte att få fram ett urval av personer grundat på känsliga personuppgifter. Regeringen har uttalat att detta innebär att sökbe-gränsningen inte gäller vid behandling som sker med stöd av någon

⁵ Prop. 2017/18:105 s. 190.

⁶ Prop. 2017/18:105 s. 194.

av de övriga bestämmelserna i detta kapitel eller i enlighet med bestämmelser i en registerförfattning.⁷ Bestämmelsen innebär att alla personuppgiftsansvariga vilkas verksamhet omfattas av offentlighetsprincipen får behandla känsliga personuppgifter om uppgifterna lämnats till dem och behandlingen krävs enligt lag.

Av bestämmelsens tredje stycket framgår att alla personuppgiftsansvariga vilka är att jämställa med myndigheter, i den utsträckning bestämmelserna om allmänna handlingar och sekretess i tryckfrihetsförordningen och offentlighets och sekretesslagen gäller i deras verksamhet, får behandla känsliga personuppgifter om uppgifterna lämnats till dem och behandlingen krävs enligt lag.

I 3 kap. 5 § dataskyddslagen anges förutsättningarna för att känsliga personuppgifter ska få behandlas på hälso- och sjukvårdsområdet och inom social omsorg. De tillåtna ändamålen motsvarar de som anges i artikel 9.2 h. Av bestämmelsen framgår att känsliga personuppgifter får behandlas med stöd av artikel 9.2 h i EU:s dataskyddsförordning, om behandlingen är nödvändig för förebyggande hälso- och sjukvård och yrkesmedicin, bedömningen av en arbetstagares arbetskapacitet, medicinska diagnoser, tillhandahållande av hälso- och sjukvård eller behandling, social omsorg, eller förvaltning av hälso- och sjukvårdstjänster, social omsorg samt deras system. Av bestämmelsen andra stycke framgår att tystnadsplikt är en förutsättning för att behandling med stöd av paragrafen ska få ske.

15.2.5 Dataskyddsdirektivet och brottsdatalagen

Det så kallade dataskyddsdirektivet, som utgår från samma principer som dataskyddsförordningen (se ovan), innehåller en särskild reglering för den personuppgiftsbehandling som utförs av behöriga myndigheter i syfte att förebygga, förhindra, utreda, avslöja eller lagföra brott.

I svensk rätt har dataskyddsdirektivet genomförts främst genom brottsdatalagen (2018:1177) och brottsdataförordningen (2018:1202). Brottsdatalagen gäller bland annat vid behandling av personuppgifter som utförs av behöriga myndigheter i syfte att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet, utreda eller lagföra brott eller

⁷ Prop. 2017/18:105 s. 195.

verkställa straffrättsliga påföljder (1 kap. 2 och 4 §§ brottsdatalagen). Med behörig myndighet avses enligt 1 kap. 6 § brottsdatalagen en myndighet som har till uppgift att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet, utreda eller lagföra brott, verkställa straffrättsliga påföljder eller upprätthålla allmän ordning och säkerhet, när myndigheten behandlar personuppgifter för ett sådant syfte. Med behörig myndighet avses även en annan aktör som har anförtrotts myndighetsutövning för ett sådant syfte, när aktören behandlar personuppgifter för syftet i fråga.

I förarbetena vid införandet av Utbetalningsmyndigheten uttalade regeringen att myndigheten inte har ett brottsbekämpande uppdrag eller kommer att bedriva en verksamhet som är att jämföra med exempelvis polisiär underrättelseverksamhet, vilket i så fall skulle ha inneburit att myndighetens personuppgiftsbehandling hade omfattats av dataskyddsdirektivet och brottsdatalagen.⁸ Personuppgiftsbehandlingen omfattas i stället av dataskyddsförordningens och dataskyddslagens bestämmelser.

15.2.6 Registerförfattningar

Den centrala dataskyddsreglering som har berörts ovan är utformad för att passa olika former av verksamheter. Inom svensk rätt finns ett stort antal kompletterande registerförfattningar som reglerar hur personuppgifter får behandlas inom vissa angivna verksamheter. Registerförfattningarna innehåller sektorsspecifika bestämmelser om personuppgiftsbehandling och kompletterar dataskyddsförordningen, dataskyddslagen och brottsdatalagen. Nu aktuella registerförfattningar är lagen (2023:457) om behandling av personuppgifter vid Utbetalningsmyndigheten och på kommunsektorns område lagen (2001:454) om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten och patientdatalagen (2008:355).

Personuppgiftsbehandling vid Utbetalningsmyndigheten

Bestämmelser om när Utbetalningsmyndigheten får samla in och behandla personuppgifter finns i lagen (2023:457) om behandling av personuppgifter vid Utbetalningsmyndigheten som närmare regle-

⁸ Prop. 2022/23:34, *Utbetalningsmyndigheten*, s. 112 f.

rar när och hur myndigheten får behandla uppgifter. Kompletterande bestämmelser finns i förordningen (2023:463) om behandling av personuppgifter vid Utbetalningsmyndigheten.

Dataskyddslagen är subsidiär och gäller endast om den särskilda regleringen inte innehåller några avvikande bestämmelser. Lagens tillämpningsområde omfattar delvis behandling av uppgifter som enligt EU:s dataskyddsförordning inte utgör personuppgifter, nämligen uppgifter om avlidna. Utbetalningsmyndigheten är personuppgiftsansvarig för den behandling av personuppgifter som myndigheten utför enligt denna lag (1 kap. 5 § lagen om behandling av personuppgifter vid Utbetalningsmyndigheten).

Ändamål

I 1 kap. 6 § första stycket lagen om behandling av personuppgifter vid Utbetalningsmyndigheten anges de primära ändamålen för myndighetens behandling av personuppgifter. Utbetalningsmyndigheten får endast behandla personuppgifter om det är nödvändigt för att kunna utföra sina uppgifter att administrera ett system med transaktionskonto, och förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen.

Utbetalningsmyndigheten får behandla personuppgifter om det är nödvändigt för att myndigheten ska kunna utföra sin uppgift att administrera ett system med transaktionskonto. Denna uppgift regleras bland annat i lagen (2023:454) om transaktionskonto vid Utbetalningsmyndigheten. Ändamålet omfattar all den behandling av personuppgifter som är nödvändig för att myndigheten ska kunna utföra denna uppgift. Som exempel på sådan behandling kan nämnas att ta emot uppgifter om utbetalningar från beslutande myndigheter, registrera uppgifter om utbetalningar i transaktionskontoregistret och vidareförmedla uppgifter om utbetalningar till betalningsförmedlande bank för att de ska kunna verkställas. Vidare kan myndigheten behöva lämna ut uppgifter till enskilda avseende den enskildes transaktionskonto eller till beslutande myndigheter avseende utbetalningar från respektive myndighet.⁹

⁹ Prop. 2022/23:34 s. 205.

Utbetalningsmyndigheten får också behandla personuppgifter om det är nödvändigt för att myndigheten ska kunna utföra sin uppgift att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. Uttrycket att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen omfattar även sådan behandling som inte direkt avser en felaktig utbetalning från välfärdssystemen, men som ändå syftar till att förebygga, förhindra och upptäcka sådana.

Ändamålet omfattar Utbetalningsmyndighetens dataanalyser och urval. Arbetet med dataanalyser och urval kan bestå i att analysera samband, mönster och avvikelser genom bearbetning av uppgifter i syfte att identifiera utbetalningar från välfärdssystemen som kan vara felaktiga. Exempel på personuppgiftsbehandling som kan vara nödvändig för myndighetens dataanalyser och urval är inhämtning av uppgifter från andra myndigheter med stöd av lagen (2023:456) om skyldighet att lämna uppgifter till Utbetalningsmyndigheten, förkortad uppgiftsskyldighetslagen. Ytterligare exempel är bearbetning av sådana uppgifter och uppgifter från transaktionskontoregistret. Vidare omfattas uppföljning, utveckling och testning av analys- och urvalsmodeller, om behandlingen omfattar personuppgifter. I ändamålet ingår också Utbetalningsmyndighetens granskningar. Dessa regleras i lagen (2023:455) om Utbetalningsmyndighetens granskning av utbetalningar, förkortad granskningslagen. Som exempel på personuppgiftsbehandling som kan behöva ske inom ramen för dessa granskningar kan nämnas sortering och närmare analys av urvalsträffarna. Vidare kan nämnas sökning i uppgiftssamlingen för dataanalyser och urval i syfte att kontrollera urvalsträffarnas relevans eller komplettera dem med ytterligare relevanta uppgifter. Inom ramen för granskningar kan det även finnas behov av insamling av uppgifter från andra myndigheter eller aktörer med stöd av uppgiftsskyldighetslagen. Det kan också finnas behov av utlämnande av uppgifter genom underrättelser till berörda myndigheter med stöd av lagen om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen eller 3 kap. granskningslagen. All personuppgiftsbehandling som är nödvändig för att utföra granskningar omfattas av ändamålet. I ändamålet kan även ingå annan behandling som utförs inom ramen för Utbetalningsmyndighetens uppgift att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetal-

ningar. Det kan till exempel vara fråga om att på olika sätt stödja och följa arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar.¹⁰

Uppföljning och liknande aktiviteter avseende Utbetalningsmyndighetens verksamhet utgör en naturlig del av myndighetens verksamhet och omfattas också av tillämpningsområdet. Behandling av personuppgifter vid myndigheten som inte avser den angivna verksamheten, till exempel i samband med personaladministration, faller dock utanför lagens tillämpningsområde. I kravet på nödvändighet ligger dock att personuppgifter inte får behandlas om syftet med behandlingen kan uppnås med andra medel, till exempel genom att anonymisera uppgifterna.¹¹

De uppgifter som behandlas för de primära ändamål som anges får enligt 1 kap. 7 § lagen om behandling av personuppgifter vid Utbetalningsmyndigheten behandlas även för att fullgöra uppgiftslämnande som sker i överensstämmelse med lag eller förordning (sekundära ändamål). Enligt 1 kap. 8 § samma lag får personuppgifter behandlas även för andra ändamål, under förutsättning att uppgifterna inte behandlas på ett sätt som är oförenligt med de ändamål som uppgifterna samlades in för (finalitetsprincipen).

Känsliga personuppgifter

Om det är nödvändigt med hänsyn till ändamålet med behandlingen får även sådana personuppgifter som avses i artikel 9.1 i EU:s dataskyddsförordning (känsliga personuppgifter) behandlas. Det framgår av 1 kap. 9 § lagen om behandling av personuppgifter vid Utbetalningsmyndigheten.

Behandling av känsliga personuppgifter bör ofta kunna bedömas som nödvändig, då sådana uppgifter kan ligga till grund för utbetalningar från välfärdssystemen och därmed omfattas av systemet med transaktionskonto. Myndigheten har också i uppgift att utföra dataanalyser, urval och granskningar utifrån sådana uppgifter. Behandlingen måste dock alltid kunna motiveras. I kravet på nödvändighet ligger att personuppgifter inte får behandlas om syftet med behandlingen kan uppnås med andra medel, till exempel genom att ano-

¹⁰ Prop. 2022/23:34 s. 205 f.

¹¹ Prop. 2022/23:34 s. 204 och prop. 2017/18:232, *Brottsdatalog*, s. 117.

nymisera uppgifterna eller i stället behandla andra typer av uppgifter.¹²

Personuppgifter som rör fällande domar i brottmål och lagöverträdelser som innefattar brott får enligt såväl dataskyddsförordningen (artikel 10) som dataskyddslagen (3 kap. 8 § första stycket) behandlas av myndigheter. Någon generell begränsning av Utbetalningsmyndighetens behandling av sådana uppgifter finns inte.

Sökbegränsningar och tillgång till personuppgifter

Utbetalningsmyndigheten får inte utföra sökningar i syfte att få fram ett urval av personer grundat på känsliga personuppgifter eller på fällande domar i brottmål och lagöverträdelser som innefattar brott (1 kap. 10 § första stycket lagen om behandling av personuppgifter vid Utbetalningsmyndigheten).

Från detta förbud görs i andra stycket samma bestämmelse ett undantag för sökningar i syfte att få fram ett urval grundat på sådan uppgift om hälsa som hänför sig till en förmån eller ett stöd. Det omfattar inte heller sökningar i en viss handling (1 kap. 10 andra stycket lagen om behandling av personuppgifter vid Utbetalningsmyndigheten). Skälet till detta är att redan själva uppgiften om att en förmån har beviljats kan innehålla en personuppgift om hälsa och därmed innehålla känsliga personuppgifter. Utbetalningsmyndigheten måste i sin verksamhet kunna göra sökningar baserade på vissa förmåner, bland annat för att kunna ta fram urvalsträffar. Detta handlar framför allt om uppgifter som framgår redan av att ett visst beslut är fattat. Sådana uppgifter om hälsa som hänför sig till en förmån eller ett stöd har därför undantagits från sökförbudet. Även om det inte förändrar uppgiftens karaktär av känslig personuppgift, får en sådan uppgift anses vara mindre integritetskänslig än vad andra uppgifter om hälsa generellt sett är.¹³

Utbetalningsmyndigheten är skyldig att se till att tillgången till personuppgifter begränsas till det som var och en behöver för att kunna fullgöra sina arbetsuppgifter. Åtkomsten till personuppgifter ska också kontrolleras och följas upp regelbundet (1 kap. 11 § lagen om behandling av personuppgifter vid Utbetalningsmyndigheten).

¹² Prop. 2022/23:34 s. 207.

¹³ Prop. 2022/23:34 s. 134.

Elektroniskt utlämnande av personuppgifter

Utbetalningsmyndigheten får lämna ut personuppgifter elektroniskt, dock inte genom direktåtkomst. Detta framgår av 1 kap. 12 § lagen om behandling av personuppgifter vid Utbetalningsmyndigheten. Det innebär att myndigheten kan lämna ut uppgifter på USB-minne, genom e-post eller genom direkt överföring från ett datorsystem till ett annat.¹⁴

Särskilt om transaktionskontoregistret

I transaktionskontoregistret får sådana uppgifter behandlas som behövs för att administrera systemet med transaktionskonto (2 kap. 2 § lagen om behandling av personuppgifter vid Utbetalningsmyndigheten). Som exempel på uppgifter som kan komma att behandlas i transaktionskontoregistret nämns i förarbetena uppgifter om utbetalningar av stöd, förmåner och skatter som omfattas av lagen om transaktionskonto vid Utbetalningsmyndigheten. Det kan i praktiken handla om uppgifter om namn, person-, samordnings- eller organisationsnummer, kontaktuppgifter och bankkontouppgifter, samt om belopp, datum för utbetalning och vad utbetalningen avsett.¹⁵

I andra stycket samma bestämmelse finns en upplysningsbestämmelse om att regeringen kan meddela föreskrifter om vilka uppgifter som får behandlas i registret.

Särskilt om uppgiftssamlingen för dataanalyser och urval

Utbetalningsmyndigheten är skyldig att föra en uppgiftssamling för dataanalyser och urval som utförs i syfte att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen.

I uppgiftssamlingen får endast de personuppgifter som behövs för att göra dataanalyser och urval behandlas. Personuppgifterna som behandlas för att göra dataanalyser och urval får inte behandlas någon annanstans än i uppgiftssamlingen (3 kap. 2 § lagen om behandling av personuppgifter vid Utbetalningsmyndigheten). Be-

¹⁴ Prop. 2022/23:34 s. 209.

¹⁵ Jfr prop. 2022/23:34 s. 210 och 2 § förordningen (2023:462) om transaktionskonto vid Utbetalningsmyndigheten.

stämmelsen innebär att uppgiftssamlingen inte ska innehålla andra uppgifter än sådana som behövs för dataanalyser och urval. Den medför också att de uppgifter som behandlas för att göra dataanalyser och urval ska finnas i uppgiftssamlingen. Bestämmelsen hindrar dock inte att uppgifter i uppgiftssamlingen också används för att utföra granskningar enligt granskningslagen.¹⁶

I andra stycket samma bestämmelse finns en upplysningsbestämmelse om att regeringen kan meddela föreskrifter om vilka uppgifter som får behandlas i uppgiftssamlingen. I 8 § förordningen om behandling av personuppgifter vid Utbetalningsmyndigheten finns en närmare avgränsning av vilka uppgifter som får behandlas i uppgiftssamlingen. Av bestämmelsens första stycke framgår att i uppgiftssamlingen för dataanalyser och urval får det behandlas uppgifter som omfattas av 3–7 §§ lagen om skyldighet att lämna uppgifter till Utbetalningsmyndigheten. Av andra stycket framgår att även vissa andra särskilt angivna uppgifter får behandlas. Av tredje stycket framgår också att i uppgiftssamlingen får uppgifter av liknande slag som anges i första och andra styckena behandlas om det är nödvändigt för myndighetens dataanalyser och urval.

I lagen om behandling av personuppgifter vid Utbetalningsmyndigheten finns det också bestämmelser som tar sikte på Utbetalningsmyndighetens behandling vid till exempel användningen av urvalsmodeller och vid utformningen och genomförandet av dataanalyser samt krav på dokumentation och uppföljning (3 kap. 3 och 4 §§ lagen om behandling av personuppgifter vid Utbetalningsmyndigheten).

Längsta tid som personuppgifter får behandlas

I 4 kap. 1–5 §§ lagen om behandling av personuppgifter vid Utbetalningsmyndigheten finns bestämmelser om längsta tid som personuppgifter får behandlas. Detta innebär att personuppgifterna ska tas bort eller avidentifieras på ett sådant sätt att alla identifieringsmöjligheter försvinner när de inte längre får behandlas.

Som huvudregel får personuppgifter inte behandlas under längre tid än vad som behövs med hänsyn till ändamålet med behandlingen (4 kap. 1 §).

¹⁶ Prop. 2022/23:34 s. 210 f.

För vissa slags uppgifter finns dock en yttersta tidsgräns för behandlingen. Det innebär att personuppgifter som behandlas i transaktionskontoregistreret inte får behandlas längre än tio år efter utgången av det år då betalningsuppdraget för den utbetalning som uppgifterna hänför sig till registrerades (4 kap. 2 §). Fristen är anpassad till den tioåriga preskriptionstiden avseende utbetalningar. Personuppgifter som behandlas vid en fördjupad granskning enligt granskningslagen får inte behandlas längre än två år efter utgången av det år då den fördjupade granskningen avslutades (4 kap. 3 §).

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer har dock möjlighet att meddela föreskrifter om andra tidsfrister för behandling av personuppgifter, eller om att personuppgifter får behandlas för arkivändamål av allmänt intresse, vetenskapliga eller historiska forskningsändamål eller statistiska ändamål (4 kap. 4 §). Den myndighet som regeringen bestämmer får även i ett enskilt fall besluta om andra tidsfrister för behandling av personuppgifter (4 kap. 5 §). Som exempel på när det kan bli aktuellt att fatta ett sådant beslut kan nämnas då preskriptionsavbrott sker avseende en utbetalning som behandlas i transaktionskontoregistreret och som uppgiften hänför sig till.¹⁷

Behandling av personuppgifter inom socialtjänsten

Den yttersta ramen för i vilka fall kommuner får samla in och behandla personuppgifter inom socialtjänsten återfinns i EU:s dataskyddsförordning och i lagen om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten som kompletterar EU:s dataskyddsförordning och som närmare reglerar för vilka ändamål som personuppgifter får behandlas. Kompletterande bestämmelser finns i förordning (2001:637) om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten.

Med socialtjänst avses i lagen verksamhet enligt lagstiftningen om socialtjänst bland annat den särskilda lagstiftningen om vård utan samtycke av unga eller av missbrukare och den särskilda lagstiftningen om insatser för barn i form av skyddat boende, verksamhet som i annat fall enligt lag handhas av socialnämnd, verksamhet som i övrigt bedrivs av Statens institutionsstyrelse, verksamhet enligt lagstiftning om stöd och service till vissa funktionshindrade,

¹⁷ Prop. 2022/23:34 s. 214.

handläggning av ärenden om bistånd som lämnas av socialnämnd enligt lagstiftning om mottagande av asylsökande m.fl., handläggning av ärenden om tillstånd till parkering för rörelsehindrade (2 § lagen om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten).

Personuppgifter får behandlas bara om behandlingen är nödvändig för att arbetsuppgifter inom socialtjänsten ska kunna utföras. Personuppgifter får även behandlas för uppgiftsutlämnande som föreskrivs i lag eller förordning (6 § lagen om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten). I 12 § förordning om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten finns en bestämmelse som närmare anger ändamålen för behandling av personuppgifter inom socialtjänsten.

Socialtjänsten får behandla person- och samordningsnummer, personuppgifter som avses i artikel 9.1 i EU:s dataskyddsförordning (känsliga personuppgifter), samt uppgifter om lagöverträdelser som innefattar brott, domar i brottmål, straffprocessuella tvångsmedel eller administrativa frihetsberövanden. Personuppgifterna får behandlas endast om uppgifterna har lämnats i ett ärende eller är nödvändiga för verksamheten (7 § lagen om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten).

Känsliga personuppgifter får behandlas med stöd av artikel 9.2 h i EU:s dataskyddsförordning under förutsättning att kravet på tystnadsplikt i artikel 9.3 i förordningen är uppfyllt.

Behandling av personuppgifter inom hälso- och sjukvård

Den yttersta ramen för i vilka fall regioner får samla in och behandla personuppgifter inom hälso- och sjukvården inklusive tandvården återfinns i EU:s dataskyddsförordning och patientdatalagen som kompletterar EU:s dataskyddsförordning. I lagen (2022:913) om sammanhållen vård- och omsorgsdokumentation finns ytterligare bestämmelser om vårdgivares behandling av personuppgifter inom hälso- och sjukvården.

Patientdatalagen gäller för alla vårdgivare oavsett om verksamheten bedrivs i privat eller offentlig regi. En vårdgivare är personuppgiftsansvarig för den behandling av personuppgifter som vård-

givaren utför.¹⁸ I en region och en kommun är varje myndighet som bedriver hälso- och sjukvård personuppgiftsansvarig för den behandling av personuppgifter som myndigheten utför (2 kap. 6 § patientdatalagen).

Personuppgifter får behandlas inom hälso- och sjukvården om det behövs för att fullgöra de skyldigheter som finns att föra patientjournaler vilka framgår av 3 kap. patientdatalagen och upprätta annan dokumentation som behövs i och för vården av patienter. Behandling av personuppgifter får också ske för administration som rör patienter och som syftar till att ge vård i enskilda fall eller som annars föranleds av vård i enskilda fall, att upprätta annan dokumentation som följer av lag, förordning eller annan författning, att systematiskt och fortlöpande utveckla och säkra kvaliteten i verksamheten, administration, planering, uppföljning, utvärdering och tillsyn av verksamheten, att framställa statistik om hälso- och sjukvården, eller antalsberäkning inför klinisk forskning (2 kap. 4 § patientdatalagen).

Personuppgifter som behandlas för ovan angivna ändamål får också behandlas för att fullgöra uppgiftslämnande som sker i överensstämmelse med lag eller förordning. Personuppgifterna får även behandlas för andra ändamål, under förutsättning att uppgifterna inte behandlas på ett sätt som är oförenligt med det ändamål för vilket uppgifterna samlades in (2 kap. 5 § patientdatalagen).

I 7 kap. 4 och 5 §§ patientdatalagen finns särskilda bestämmelser om ändamålen med behandling av personuppgifter i nationella och regionala kvalitetsregister.

15.2.7 Dataskyddsregelverkets betydelse för utredningens uppdrag

I befintliga regelverk finns bestämmelser som reglerar personuppgiftsbehandlingen för Utbetalningsmyndigheten och för regioner och kommuner. Vid införandet av den befintliga regleringen har bedömningen varit att det informationsutbyte och den behandling som informationsutbytet gett upphov till varit proportionerligt, godtagbart utifrån överordnade normer och inte heller på annat sätt utgjort ett sådant intrång i den personliga integriteten som inte kan

¹⁸ Med vårdgivare avses statlig myndighet, region, kommun, annan juridisk person eller enskild näringsidkare som bedriver hälso- och sjukvårdsverksamhet, se 2 kap. 3 § hälso- och sjukvårdslagen (2017:30), förkortad HSL.

accepteras i en rättsstat. En rimlig utgångspunkt för vår bedömning är därför att samtliga bestämmelser som tillåter en behandling av personuppgifter framstått som motiverade utifrån myndigheternas respektive författningsreglerade uppgifter.¹⁹

Som tidigare nämnts förutsätter en kommunal anslutning till Utbetalningsmyndighetens verksamhet, oavsett vilken grad av integrering som sker, en utökad omfattande behandling av personuppgifter vid Utbetalningsmyndigheten för att den ska kunna utföra sitt uppdrag.²⁰ En utökad behandling kommer också ske inom kommunsektorn genom det informationsutbyte som föreslås. Den utökade personuppgiftsbehandling som kommunal anslutning ger upphov till måste alltså, oaktad grad av integrering, vara förenlig med skyddet för den enskildes personliga integritet så som framgår av internationella regelverk och regeringsformen.

Behandlingen måste också vara förenlig med EU:s dataskyddsreglering. Behandlingen av personuppgifter kommer att behöva vila på en rättslig grund (artikel 6.1 i dataskyddsförordningen) och det finns krav på att syftet med behandlingen ska fastställas i den rättsliga grunden (artikel 6.3 i dataskyddsförordningen). Vidare måste varje behandling av personuppgifter uppfylla de grundläggande principerna (artikel 5 dataskyddsförordningen). En kommunal anslutning förutsätter att kommunsektorn ska kunna lämna uppgifter elektroniskt till Utbetalningsmyndigheten, dock inte genom direktåtkomst. Det är alltså fråga om ett utlämnande på sådant sätt som benämns ”annat elektroniskt utlämnande” eller ”utlämnande på medium för automatiserad behandling”. Ett sådant utlämnande kan med dagens teknik ske genom exempelvis e-post, på ett USB-minne eller genom direkt överföring från ett datorsystem till ett annat. Vid ett mer omfattande informationsutbyte mellan myndigheter är det oftast den sistnämnda metoden som används.

Utöver att behandlingen måste vara förenlig med EU:s dataskyddsreglering måste också en bedömning göras i förhållande till de befintliga registerförfattningar som reglerar nu aktuella myndigheternas personuppgiftsbehandling. För de områden inom kommunsektorn där det finns registerförfattningar behöver det därför göras en bedömning av om det finns ett stöd för den personuppgiftsbehand-

¹⁹ Se bland annat prop. 2022/23:34 s. 107 f., 115 f. och 161 f.

²⁰ Jfr prop. 2022/23:34 s. 111 f.

ling som en kommunal anslutning ger upphov till eller om det finns ett behov av författningsändringar.

För den kommunala sektorn behöver det alltså göras en bedömning om den behandling som är nödvändig för att fullgöra den föreslagna uppgiftsskyldigheten och den behandling som ett mottagande av personuppgifter i samband med att en underrättelse sker har stöd i befintligt regelverk.

15.3 En begränsning av skyddet för den personliga integriteten är godtagbar för ändamålet

Bedömning: En sambearbetning av uppgifter från kommuner och regioner vid Utbetalningsmyndigheten innebär ett betydande intrång i den personliga integriteten. En begränsning av skyddet i 2 kap. 6 § andra stycket RF för ändamålet att Utbetalningsmyndigheten ska kunna fullgöra sina åligganden vid en kommunal anslutning är godtagbart i ett demokratiskt samhälle.

Skälen för bedömningen

Normgivning

Grundlagens regler om hur normgivningsmakten är fördelad mellan riksdagen och regeringen finns i huvudsak i 8 kap. RF. Föreskrifter meddelas av riksdagen genom lag och av regeringen genom förordning. Föreskrifter ska meddelas genom lag bland annat om de avser skyldigheter för enskilda eller ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden (se 8 kap. 2 § första stycket 2 RF). Kravet på att sådana föreskrifter ska ha lagform är dock inte undantagslöst. Riksdagen kan med vissa begränsningar som inte är aktuella här bemyndiga regeringen att meddela föreskrifterna (se 8 kap. 3 § RF). Regeringen får i övrigt meddela bland annat sådana föreskrifter som inte enligt grundlag ska meddelas av riksdagen (se 8 kap. 7 § RF). Denna föreskriftsrätt brukar kallas för regeringens restkompetens.

Att det allmänna behandlar personuppgifter om enskilda anses inte innebära någon skyldighet för den enskilde eller något ingrepp i enskildas personliga förhållanden i den mening som avses i regerings-

formen. Bestämmelser om personuppgiftsbehandling som utförs av statliga myndigheter under regeringen har därmed i princip ansetts kunna beslutas av regeringen med stöd av dess restkompetens.²¹ Konstitutionsutskottet har dock framhållit att det bör vara en målsättning att föreskrifter rörande myndighetsregister som innehåller ett stort antal registrerade och har ett särskilt känsligt innehåll ska meddelas genom lag, vilket regeringen också instämt i.²²

En sambearbetning av uppgifter från kommuner och regioner innebär ett betydande intrång i den personliga integriteten

Sedan 2011 gäller ett utökat grundlagsskydd för den personliga integriteten enligt 2 kap. 6 § andra stycket RF. Den personuppgiftsbehandling som i dag sker inom ramen för Utbetalningsmyndighetens verksamhet får anses innefatta en sådan kartläggning av enskildas personliga förhållanden som avses i 2 kap. 6 § andra stycket RF, även om syftet med behandlingen är ett annat.²³ Regeringen har bedömt att intrånget får anses betydande men att en begränsning av skyddet för ändamålet att Utbetalningsmyndigheten ska kunna fullgöra sina åligganden är godtagbart i ett demokratiskt samhälle.²⁴

Utbetalningsmyndigheten kommer med stöd av det befintliga regelverket behandla personuppgifter avseende stora delar av Sveriges befolkning inom ramen för såväl uppgiften att administrera systemet med transaktionskonto som uppgiften att utföra dataanalyser och urval, samt granskning i syfte att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar. Uppgifternas karaktär vid en kommunal anslutning kommer på samma sätt som för de nu anslutna myndigheterna i hög grad att variera. Det kommer att handla om uppgifter som inte i sig är särskilt känsliga (såsom uppgifter om konto, utbetalningsdag och adresser), men också om uppgifter som kan anses vara känsliga (såsom uppgifter om förmåner och stöd, beviljade insatser från socialtjänsten eller utbetalningar för vård inom hälso- och sjukvård).

²¹ Se prop. 2017/18:105 s. 26.

²² Se bet. 1990/91:KU11, *Offentlighet, integritet och ADB*, s. 11 och bet. 1997/98:KU18, *Personuppgiftslag*, s. 48 samt prop. 1990/91:60 om *offentlighet, integritet och ADB*, s. 58 och prop. 1997/98:44, *Personuppgiftslag*, s. 41.

²³ Prop. 2022/23:34 s. 117.

²⁴ Prop. 2022/23:34 s. 118.

Uppgifter om förmåner och stöd är centrala i Utbetalningsmyndighetens verksamhet, och dessa uppgifter kan innehålla personuppgifter om hälsa. Känsliga personuppgifter får också inom ramen för befintligt regelverk behandlas i myndighetens verksamhet. Uppgifter om hälsa kommer vara än mer centrala vid en kommunal anslutning varför den behandling som en anslutning ger upphov till kommer medföra en utökad behandling av känsliga personuppgifter. Det kan handla om uppgifter som rör en fysisk persons fysiska eller psykiska hälsa, inbegripet tillhandahållande av hälso- och sjukvårdstjänster, vilka ger information om dennes hälsostatus. Utbetalningar som kommuner och regioner gör kan också gå till olika intresseorganisationer, som olika föreningar, vilka indirekt kan avslöja politiska åsikter, religiösa övertygelser eller en persons sexuella läggning eller etnicitet.²⁵

Den sambearbetning av uppgifter från kommuner och regioner som kan ske med uppgifter från andra myndigheter innebär att myndigheten utifrån uppgifterna kan få tillgång till en mer omfattande bild av den enskildes personliga och ekonomiska förhållanden, vilket får anses utgöra ett större integritetsintrång och medföra särskilda risker ur integritetssynpunkt. Med beaktande av uppgifternas karaktär, samt syftet med och omfattningen av behandlingen, får Utbetalningsmyndighetens personuppgiftsbehandling av uppgifter från kommuner och regioner anses innebära ett sådant betydande intrång som avses i 2 kap. 6 § andra stycket RF.

Skyddet mot intrång får begränsas

Av 2 kap. 20 och 21 §§ RF följer att enskildas skydd mot intrång som innebär övervakning och kartläggning av den enskildes personliga förhållanden får begränsas genom lag, men endast för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. I bestämmelsen anges att begränsningen aldrig får 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.

²⁵ Jfr prop. 2022/23:34 s. 130.

Vid en kommunal anslutning kommer Utbetalningsmyndighetens uppdrag som en betydelsefull aktör i samhällets strävan att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar att utvidgas. För att kunna utföra dessa uppgifter behöver myndigheten behandla personuppgifter som lämnas med stöd av de förslag som lämnats i kapitel 14. En begränsning av skyddet i 2 kap. 6 § andra stycket RF för ändamålet att Utbetalningsmyndigheten ska kunna fullgöra sina åligganden även vid en kommunal anslutning är enligt vår bedömning godtagbart i ett demokratiskt samhälle. I kapitel 16 finns en samlad integritets- och proportionalitetsbedömning av samtliga förslag.

15.4 Personuppgiftsbehandlingen hos Utbetalningsmyndigheten

15.4.1 Det kommer att finnas rättslig grund för behandlingen

Bedömning: Det kommer att finnas rättslig grund för Utbetalningsmyndighetens behandling av de personuppgifter som lämnas från kommuner och regioner.

Personuppgiftsbehandlingen är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i myndighetsutövning. Delar av myndighetens personuppgiftsbehandlingar kommer även att vara nödvändiga för att fullgöra en rättslig förpliktelse som myndigheten har.

Den rättsliga grunden kommer att framgå av nationell rätt på det sätt som krävs enligt dataskyddsförordningen.

Skälen för bedömningen

Rättslig grund enligt nuvarande ordning

En grundläggande förutsättning för att en behandling av personuppgifter ska vara laglig och tillåten är att den ryms inom någon av de rättsliga grunderna för behandling som finns i artikel 6.1 i dataskyddsförordningen.

I avsnitt 15.2.3 redogörs för dataskyddsförordningens krav på hur den rättsliga grunden fastställs (artikel 6.3). Av förordningen (2023:461) med instruktion för Utbetalningsmyndigheten framgår

att myndigheten ska göra dataanalyser och urval, genomföra inledande och fördjupade granskningar, samt administrera ett system med transaktionskonto. De uppgifter som Utbetalningsmyndigheten ska utföra regleras således i förordning. Flera av uppgifterna regleras också i lagen om transaktionskonto vid Utbetalningsmyndigheten och granskningslagen, till vilka instruktionen hänvisar.

I samband med inrättandet av Utbetalningsmyndigheten bedömde regeringen att felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen, skadar statens finanser och riskerar att urholka förtroendet för systemen. Syftet med att inrätta Utbetalningsmyndigheten var bland annat att komma till rätta med dessa problem, vilket ansågs vara av allmänt intresse. All behandling av personuppgifter som är nödvändig för att Utbetalningsmyndigheten ska kunna utföra sina uppgifter bedömdes rymmas inom den rättsliga grunden i artikel 6.1 e i dataskyddsförordningen. Viss personuppgiftsbehandling ansågs även kunna komma att innefatta myndighetsutövning.²⁶

Regeringen ansåg vidare att den personuppgiftsbehandling som behöver ske för att fullfölja informationsskyldigheten var nödvändig för att fullgöra en rättslig förpliktelse enligt artikel 6.1 c.

Rättslig grund vid kommunal anslutning

Välfärdsbrottslighet har utvecklats till ett stort samhällsproblem och inkluderar även utbetalningar som sker av kommuner och regioner. Trots det arbete som bedrivs för att motverka felaktiga utbetalningar och välfärdsbrott finns mycket som tyder på att angreppen blir mer systematiska och avancerade, i många 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. Det finns också risk för övervältring av problemen med felaktiga utbetalningar till kommuner och regioner när arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar förstärks inom statliga verksamheter. Syftet med en kommunal anslutning är, på samma sätt som för statliga myndigheter, att komma till rätta med dessa problem, vilket får anses vara av allmänt intresse (artikel 6.1 e i dataskyddsförordningen).

²⁶ Prop. 2022/23:34 s. 114 f.

Utöver att personuppgiftsbehandlingen är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse kommer, på samma sätt som i den nuvarande verksamheten, delar av Utbetalningsmyndighetens personuppgiftsbehandling även att vara nödvändig för att fullgöra en rättslig förpliktelse som myndigheten får. Så är fallet vad avser den underrättsbeskyddighet som myndigheten föreslås omfattas av i förhållande till kommuner och regioner.

Sammantaget kommer det alltså, enligt vår bedömning, att finnas rättslig grund för den personuppgiftsbehandling som Utbetalningsmyndigheten kommer att behöva utföra med anledning av en kommunal anslutning. Genom att de uppgifter som Utbetalningsmyndigheten ska utföra vid en kommunal anslutning ska regleras i lagen om transaktionskonto vid Utbetalningsmyndigheten (se avsnitt 12.3) och i granskningslagen (se avsnitt 12.4) kommer också den rättsliga grunden att framgå av nationell rätt på det sätt som krävs enligt dataskyddsförordningen.

15.4.2 Den befintliga regleringen är tillräcklig

Bedömning: Det finns inte behov av ändringar i det befintliga regelverket för att Utbetalningsmyndigheten ska få behandla personuppgifter som lämnas från kommuner och regioner.

Den reglering som finns i lagen om behandling av personuppgifter vid Utbetalningsmyndigheten och i förordningen om behandling av personuppgifter vid Utbetalningsmyndigheten är också tillräcklig för att tillgodose skyddet för enskildas personliga integritet även vid en kommunal anslutning.

Skälen för bedömningen

Det kommer att finnas stöd för att behandla personuppgifter vid kommunal anslutning till systemet med transaktionskonto

Utbetalningsmyndigheten får i dag behandla personuppgifter om det är nödvändigt för att kunna utföra sina uppgifter att administrera ett system med transaktionskonto. För att administrera systemet ska det finnas en uppgiftssamling, benämnd transaktionskontoregistret. I transaktionskontoregistret får sådana uppgifter behand-

las som behövs för att administrera systemet med transaktionskonto (2 kap. 2 § lagen om behandling av personuppgifter vid Utbetalningsmyndigheten).

Som framgår av avsnitt 12.3 föreslår vi att uppgifter om kommunala utbetalningar ska registreras i systemet med transaktionskonto. Utifrån hur systemet är organiserat i dag innebär det att de registrerade utbetalningarna ansluts till medborgargränsnittet och kontoregistret vilka utgör en del av transaktionskontoregistret. Det kommer framgå av lagen om transaktionskonto vid Utbetalningsmyndigheten att kommuner och regioner omfattas av systemet med transaktionskonto, samt i vilken utsträckning de omfattas. Vi bedömer att de uppgifter som ska registreras enligt utredningens förslag utgör en del i Utbetalningsmyndighetens uppgift att administrera systemet med transaktionskonto. Behandlingen kommer därför rymmas inom det angivna ändamål som finns i 1 kap. 6 § första stycket 1 och 2 kap. 2 § lagen om behandling av personuppgifter vid Utbetalningsmyndigheten. Det kommer således finnas ett stöd för att behandla de uppgifter som lämnas från kommuner och regioner då de får anses nödvändiga för att utföra uppgiften att administrera systemet med transaktionskonto.

Det står inte klart om uppgifter om utbetalningar från kommuner och regioner på grund av tekniska skäl kommer att behandlas i transaktionskontoregistret eller om ett nytt register behöver föras. Beroende på var uppgifterna kommer att behandlas kan det finnas skäl att i det fortsatta lagstiftningsarbetet se över utformningen av regleringen. Det finns också skäl att då se över behovet av författningsändringar avseende hur länge uppgifterna ska få behandlas.

Det kommer att finnas stöd för att behandla personuppgifter för dataanalys och urval samt granskning

Utbetalningsmyndigheten får i dag behandla personuppgifter om det är nödvändigt för att kunna utföra sina uppgifter att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. Med en felaktig utbetalning avses en ekonomisk förmån, ett ekonomiskt stöd, en skatt eller en avgift som beslutats, betalats ut eller tillgodoräknats felaktigt eller med ett för högt eller ett för lågt belopp.

Utbetalningsmyndighetens uppdrag kommer därigenom att utvidgas till att myndigheten ska förebygga, förhindra och upptäcka även felaktiga utbetalningar till enskilda huvudmän och privata utförare. Behandlingen kommer därför rymmas inom det angivna ändamål som finns i 1 kap. 6 § första stycket 2 lagen om behandling av personuppgifter vid Utbetalningsmyndigheten. Det kommer således finnas stöd för att behandla de uppgifter som lämnas av kommuner och regioner då de är nödvändiga för att Utbetalningsmyndigheten ska kunna utföra sin uppgift.

När det gäller behandlingen av uppgifterna i uppgiftssamlingen för dataanalys och urval framgår av 8 § första stycket förordning om behandling av personuppgifter vid Utbetalningsmyndigheten att i uppgiftssamlingen för dataanalyser och urval får det behandlas uppgifter som omfattas av 3–7 §§ uppgiftsskyldighetslagen. Bestämelsen om skyldighet att lämna uppgifter av betydelse för dataanalys och urval föreslås regleras i en ny 3 a § uppgiftsskyldighetslagen. Uppgifter som får lämnas med stöd av den föreslagna uppgiftsskyldigheten kommer därmed också få behandlas i uppgiftssamlingen för dataanalyser och urval.

Särskilt om behandling av uppgifter av betydelse för fördjupad granskning i uppgiftssamlingen för dataanalyser och urval

Om det finns anledning för Utbetalningsmyndigheten att anta att det har skett en felaktig utbetalning får myndigheten inleda en fördjupad granskning genom att göra en närmare analys av urvalsträffen. Vi föreslår att 9 § uppgiftsskyldighetslagen ändras på så sätt att skyldigheten att lämna uppgifter som avser en namngiven fysisk eller juridisk person som behövs vid en fördjupad granskning även omfattar kommuner och regioner (se avsnitt 14.6).

Den behandling som sker i en fördjupad granskning faller in under ändamålet i 1 kap. 6 § 2 lagen om behandling av personuppgifter vid Utbetalningsmyndigheten. Som framgår ovan bedömer vi att det kommer finnas stöd i lagen om behandling av personuppgifter vid Utbetalningsmyndigheten för att behandla de uppgifter som lämnas av kommuner och regioner då de är nödvändiga för att Utbetalningsmyndigheten ska kunna förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. När uppgifter får behandlas i uppgiftssamlingen för dataanalyser och urval framgår

som nämns ovan av 8 § första stycket förordning om behandling av personuppgifter vid Utbetalningsmyndigheten. I uppgiftssamlingen för dataanalyser och urval får det behandlas uppgifter som omfattas av 3–7 §§ uppgiftsskyldighetslagen. Av bestämmelsens andra stycke framgår att det i uppgiftssamlingen vidare får behandlas vissa uppgifter som är särskilt angivna i bestämmelsen. Utöver det får dessutom i uppgiftssamlingen, enligt bestämmelsens tredje stycke, även behandlas en uppgift av liknande slag som anges i första och andra styckena och som är nödvändig för myndighetens dataanalyser och urval.

Den föreslagna bestämmelsen om skyldighet att lämna uppgifter av betydelse för fördjupad granskning föreslås regleras i 9 § uppgiftsskyldighetslagen. I den föreslagna bestämmelsen specificeras under vilka förutsättningar som uppgifter får lämnas. Förslaget saknar emellertid en precisering av vilka slags uppgifter som uppgiftsskyldigheten ska avse. Det framgår dock uttryckligen att uppgiftsskyldigheten endast omfattar uppgifter som behövs vid en fördjupad granskning, vilket ger uttryck för principen om uppgiftsminimering. Uppgifter får också bara begäras in om de avser en namngiven fysisk eller juridisk person.

Behandling av personuppgifter i samband med myndighetens underrättelseskyldighet

Den underrättelseskyldighet som i dag gäller i förhållande till statliga myndigheter och arbetslöshetskassor föreslås också gälla i förhållande till kommuner och regioner. En underrättelse om att en fördjupad granskning har inletts eller avslutats utgör i sig inte några integritetskänsliga uppgifter. För det fall att resultatet av en fördjupad granskning visat att det finns skäl att anta att en felaktig utbetalning skett ska dock underrättelsen innehålla de omständigheter som ligger till grund för antagandet om felaktigheten och andra uppgifter som kan antas vara av betydelse för mottagande region eller kommun. Underrättelsen om resultatet av granskningen kan därför innehålla integritetskänsliga uppgifter.

De personuppgifter som får behandlas för Utbetalningsmyndighetens primära ändamål får också behandlas för att fullgöra uppgiftslämnande som sker i överensstämmelse med lag eller förordning. Detta framgår av 1 kap. 7 § lagen om behandling av per-

sonuppgifter vid Utbetalningsmyndigheten. Av 3 kap. 1 § granskningslagen kommer framgå att Utbetalningsmyndigheten ska underätta den kommun eller region som har beslutat om utbetalningen när en fördjupad granskning inleds och avslutas samt om resultatet av granskningen. Den behandling som är nödvändig kommer därför rymmas inom de ändamål som anges i lagen om behandling av personuppgifter vid Utbetalningsmyndigheten. Vi bedömer därför att det kommer att finnas stöd för Utbetalningsmyndigheten att behandla de uppgifter som behövs för fullgörandet av underrättelseskyldigheten i förhållande till kommuner och regioner.

De skyddsåtgärder som finns i befintligt regelverk utgör ett tillräckligt skydd för den personliga integriteten

Den personuppgiftsbehandling som Utbetalningsmyndigheten kommer utföra vid en kommunal anslutning medför vissa utvidgade risker i förhållande till i dag. Den främsta integritetsrisken vid en kommunal anslutning är sambearbetningen av uppgifter vid myndighetens dataanalyser och urval, och den utvidgade kartläggning av enskilda som detta kan innebära i förhållande till i dag. Det kommer att röra såväl känsliga personuppgifter som uppgifter som i sig inte är särskilt känsliga. Den sambearbetning av uppgifter som kommer ske hos Utbetalningsmyndigheten vid en kommunal anslutning innebär att myndigheten utifrån uppgifterna kan få tillgång till en mer omfattande bild av den enskildes personliga och ekonomiska förhållanden än i dag, vilket får anses utgöra ett större integritetsintrång. Den personuppgiftsbehandling som kommer att ske i Utbetalningsmyndighetens verksamhet måste därför utföras på ett sätt som säkerställer ett tillräckligt skydd för den personliga integriteten för de individer som berörs av behandlingen.

För att motverka integritetsrisker finns i dag bestämmelser om ändamål, bestämmelser om behandling i särskilda uppgiftssamlingar, sökbegränsningar samt bestämmelser om tillgångsbegränsning, med krav på uppföljning och dokumentation, och om tidsgränser för behandling av uppgifter. Bestämmelserna finns i lagen om behandling av personuppgifter vid Utbetalningsmyndigheten. Utöver detta har ytterligare åtgärder genomförts, som regleras i förordning eller har vidtagits av den som är personuppgiftsansvarig, det vill säga Utbetalningsmyndigheten. Det handlar bland annat om rutiner för

behörigheter och åtkomstkontroll. Samtliga dessa bestämmelser och åtgärder kommer också vara tillämpliga på de uppgifter som behandlas med anledning av en kommunal anslutning. Därutöver kan ytterligare förordningsändringar eller åtgärder bli aktuella vid ett genomförande av en kommunal anslutning, exempelvis genom de föreskriftsrätter för Utbetalningsmyndigheten som vi föreslår i avsnitt 12.3.4 och som nämns i avsnitt 14.4.1). Ytterst är det dock Utbetalningsmyndighetens ansvar att se till att personuppgifter behandlas endast om förutsättningarna för det är uppfyllda.

När det gäller risker ur informationssäkerhetssynpunkt kan också konstateras att regeringen bedömt att Utbetalningsmyndighetens verksamhet är av sådant slag att den kan komma att omfattas av regleringen i säkerhetsskyddslagen (2018:585).²⁷ Det medför bland annat krav på säkerhetsskyddsanalys och på lämpliga säkerhetsskyddsåtgärder. Vidare finns det krav på inbyggt dataskydd och dataskydd som standard samt krav på att vidta lämpliga tekniska och organisatoriska skyddsåtgärder för att säkerställa en lämplig säkerhetsnivå vilket följer direkt av dataskyddsförordningen (artiklarna 25 och 32). Att uppgifter hos Utbetalningsmyndigheten omfattas av en absolut sekretess enligt 40 kap. 7 d § OSL utgör därutöver en betydelsefull skyddsåtgärd i syfte att minska spridningsrisken.

På motsvarande sätt som i dag är det alltså av yttersta vikt att Utbetalningsmyndigheten säkerställer skyddet för de uppgifter som myndigheten kommer att behandla såväl i sin interna behandling som i samband med vid överföring av information till och från kommuner och regioner. Skyldigheten att tillse att uppgifter lämnas ut på ett säkert sätt gäller även för utlämnande myndigheter och aktörer.

Det bör också i sammanhanget framhållas att det vid Utbetalningsmyndigheten finns ett integritetsskyddsråd. Rådet tillhör myndigheten men är organisatoriskt fristående och rapporterar till myndighetens styrelse. Integritetsskyddsrådet ska ha insyn i de åtgärder som vidtas för att säkerställa integritetsskyddet i verksamheten.

Ovanstående skyddsåtgärder kommer bli tillämpliga även vid den personuppgiftsbehandling som kommer följa av en kommunal anslutning. De åtgärder som införts i befintliga regelverk får enligt vår mening anses tillräckliga för att motverka ett omotiverat intrång

²⁷ Prop. 2022/23:34 s. 164.

i de registrerades personliga integritet vid en kommunal anslutning till Utbetalningsmyndighetens verksamhet.

15.5 Personuppgiftsbehandlingen inom kommuner och regioner

15.5.1 Personuppgiftsbehandlingen hos kommuner och regioner vid utlämnande av personuppgifter

Bedömning: Det behövs inga lagändringar för att utlämnande kommuner och regioner ska kunna behandla personuppgifter för att fullgöra det uppgiftslämnande som följer av förslagen om uppgiftsskyldighet.

Skälen för bedömningen

Det kommer att finnas en rättslig grund för behandlingen

Som framgår av kapitel 14 föreslår vi att uppgiftsskyldigheter i förhållande till Utbetalningsmyndigheten införs för kommuner och regioner. Detta medför att behandling av personuppgifter hos kommuner och regioner behöver ske i samband med utlämnandet. För kommuner och regioner är dataskyddsförordningen, dataskyddslagen samt i förekommande fall kompletterande registerförfattningar tillämpliga.

All behandling av personuppgifter måste som nämns tidigare vila på en rättslig grund (artikel 6.1 i dataskyddsförordningen). En uppgiftsskyldighet innebär en sådan rättslig förpliktelse som avses i artikel 6.1 c i dataskyddsförordningen. De utlämnande regionerna och kommunerna ges genom bestämmelserna om uppgiftsskyldighet i uppgiftsskyldighetslagen en tydlig rättslig grund för den behandling som följer av utlämnandet. Av artikel 6.3 i dataskyddsförordningen följer också ett krav på att syftet med behandlingen ska fastställas i den rättsliga grunden. Av uppgiftsskyldighetslagen kommer framgå att uppgiftsskyldigheten avser uppgifter som behövs eller är nödvändiga för att Utbetalningsmyndigheten ska registrera uppgifter enligt lagen om transaktionskonto vid Utbetalningsmyndigheten, för dataanalys och urval samt för fördjupad granskning.

Kravet på syfte i artikel 6.3 i dataskyddsförordningen är därmed tillgodosett. Det kommer således finnas rättslig grund för den behandling av personuppgifter som uppgiftslämnandet från kommuner och regioner till Utbetalningsmyndigheten medför.

Behandlingen ryms inom befintliga ändamål

En annan grundläggande princip är att behandling av personuppgifter sker för uttryckligt angivna ändamål. I dataskyddsförordningen uttrycks det på så sätt att personuppgifter bara får samlas in för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål och inte senare behandlas på ett sätt som är oförenligt med dessa ändamål (artikel 5.1 b i dataskyddsförordningen). Ett utlämnande av personuppgifter från kommuner och regioner med stöd av uppgiftsskyldigheterna förutsätter alltså att uppgifterna får behandlas för särskilt angivna ändamål.

De personuppgifter som omfattas av den föreslagna uppgiftsskyldigheten för kommuner kommer i många fall att röra uppgifter inom socialtjänsten. I dessa fall är det lagen om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten som blir tillämplig. Så är fallet när uppgifter lämnas om ekonomiska förmåner som till exempel ersättning för personlig assistans enligt LSS och ekonomiskt bistånd. Ändamålen för behandling av personuppgifter inom socialtjänsten finns i 6 § lagen om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten. Där anges att personuppgifter får behandlas om behandlingen är nödvändig för att arbetsuppgifter inom socialtjänsten ska kunna utföras. Personuppgifter får också behandlas för uppgiftsutlämnande som föreskrivs i lag eller förordning.

De personuppgifter som omfattas av den föreslagna uppgiftsskyldigheten för regioner kommer i vissa fall att röra uppgifter om hälso- och sjukvård. I de fall som regionen är vårdgivare tillämpas patientdatalagen.²⁸ Så torde vara fallet när uppgifter om en utbetalad förmån enligt lagen (1991:419) om resekostnadsersättning vid sjukresor lämnas till Utbetalningsmyndigheten. För vilka ändamål personuppgifter får behandlas framgår av 2 kap. 4 § patientdatalagen. I 2 kap. 5 § samma lag framgår bland annat att personuppgifter som

²⁸ Med vårdgivare avses statlig myndighet, region, kommun, annan juridisk person eller enskild näringsidkare som bedriver hälso- och sjukvårdsverksamhet, se 2 kap. 3 § HSL.

behandlas för de ändamål som anges i 4 § också får behandlas för att fullgöra uppgiftslämnande som sker i överensstämmelse med lag eller förordning.

I såväl lagen om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten som i patientdatalagen finns alltså så kallade sekundära ändamålsbestämmelser som ger stöd för att behandla uppgifter när det är nödvändigt för att tillhandahålla information till en annan myndighet, om uppgifterna lämnas med stöd av lag eller förordning.

Kommuner och regioner kommer även att behandla personuppgifter som faller utanför tillämpningsområdet för lagen om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten och patientdatalagen. Så är fallet när personuppgifter behandlas i andra sammanhang som till exempel beviljande av föreningsbidrag. Behandlingen av sådana uppgifter regleras genom bestämmelserna i dataskyddsförordningen och dataskyddslagen. Av 2 kap. 1 § dataskyddslagen framgår bland annat att personuppgifter får behandlas med stöd av artikel 6.1 c i dataskyddsförordningen, om behandlingen är nödvändig för att den personuppgiftsansvarige ska kunna fullgöra en rättslig förpliktelse som följer av lag eller annan författning. Den uppgiftsskyldighet som vi föreslår för kommuner och regioner avseende ekonomiska stöd utgör en sådan förpliktelse som avses i 2 kap. 1 § dataskyddslagen. Den rättsliga förpliktelsen kommer framgå av uppgiftsskyldighetslagen.

Vår bedömning, mot bakgrund av ovanstående, är att den behandling som är nödvändig hos kommuner och regioner för att kunna lämna ut de uppgifter som omfattas av uppgiftsskyldigheterna kommer att rymmas inom de angivna ändamål som finns i befintlig reglering. Det finns därmed inte behov av några ändringar i tillämpliga registerförfattningar för att möjliggöra den personuppgiftsbehandling som utlämnandet av uppgifter till Utbetalningsmyndigheten innebär.

15.5.2 Behandling av uppgifter vid mottagande av personuppgifter

Bedömning: Det behövs inte några lagändringar för att kommuner och regioner ska få behandla personuppgifter i samband med mottagande av underrättelser från Utbetalningsmyndigheten.

Skälen för bedömningen

Det kommer finnas rättslig grund för behandlingen

De föreslagna bestämmelserna om underrättelseskyldighet för Utbetalningsmyndigheten medför att personuppgifter behöver behandlas hos mottagande kommuner och regioner vid ett mottagande av uppgifter som lämnas.

Genom underrättelser från Utbetalningsmyndigheten kan riktigheten i de beslut som fattas av kommuner och regioner öka, vilket i sin tur minskar risken för felaktiga utbetalningar från välfärdsystemen och därmed även minskar risken för brottsligt utnyttjande av systemen. Det är endast de uppgifter som kan antas vara av betydelse för respektive mottagares handläggning som ska överlämnas, vilket innebär att uppgiftslämnandet kan omfatta olika uppgifter beroende på vem som är mottagare. Den befintliga bestämmelsen har alltså utformats på ett sätt som begränsar spridningen av uppgifter till sådana som mottagaren kan antas behöva. Det innebär att en underrättelse kommer att omfatta avgränsade uppgifter utifrån vad den mottagande myndigheten behöver. Det bör i sammanhanget också framhållas att det i princip kommer att vara fråga om uppgifter som regioner eller kommuner många gånger skulle kunna inhämta själva inom ramen för det egna kontrollarbetet, eller som rent av redan finns hos den mottagande regionen eller kommunen.

Den rättsliga grunden för att behandla personuppgifter i samband med att en region och en kommun mottar en underrättelse från Utbetalningsmyndigheten är att behandlingen är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning (artikel 6.1 e i dataskyddsförordningen). De uppgifter som kommuner och regioner har är också fastslagna i författning på det sätt som artikel 6.3 i dataskyddsförordningen kräver.

Behandlingen ryms inom befintliga ändamål

Som också framgår av tidigare avsnitt förutsätter dataskyddsförordningen att behandling av personuppgifter sker för uttryckligt angivna ändamål. Viss personuppgiftsbehandling inom kommuner och regioner omfattas av lagen om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten och patientdatalagen som innehåller bestämmelser som reglerar för vilka ändamål de får behandla personuppgifter (se avsnitt 15.2.6). Syftet med en underrättelse enligt den föreslagna underrättelseskyldigheten är att upplysa den mottagande myndigheten om att det finns en antaglig felaktighet samt att förse den mottagande myndigheten med underlag som kan leda till ett eventuellt beslut om ändring. För mottagande myndighet handlar det därmed om att utföra en behandling av personuppgifter som skulle kunna vara resultatet av deras egen kontroll. Den behandling som kan komma att bli aktuell måste därför, enligt vår mening, anses rymmas inom de ändamålen som anges i dataskyddslagen, lagen om behandling personuppgifter inom socialtjänsten samt patientdatalagen.

16 Samlad integritetsanalys

16.1 Uppdraget

I samband med författningsförslag som innebär att personuppgifter behandlas ska en integritetsanalys göras. Det framgår också av våra direktiv. I kapitel 14 redovisar vi våra förslag avseende det informationsutbyte som vi ansett nödvändigt för att en kommunal anslutning enligt författningsförslag 1 ska tjäna sitt syfte. Där redovisas även de behov som ligger till grund för förslagen. I anslutning till respektive förslag har vi redovisat vår bedömning av förslagets effekter på den personliga integriteten och på vilket sätt det ansetts nödvändigt att begränsa informationsutbytet genom den närmare utformningen av bestämmelserna (se avsnitt 14.3.1, 14.4.1, 14.4.2, 14.5.1 och 14.6.1). Det kan redan inledningsvis nämnas att inskränkningar i skyddet för den personliga integriteten tidigare har godtagits, bland annat när syftet har varit att motverka felaktigt utnyttjande av välfärdsmedel.¹ Vår bedömning av att de uppgifter som Utbetalningsmyndigheten ska utföra krävs för att tillgodose flera allmänintressen redovisas i avsnitt 15.4.

I detta kapitel ges en samlad integritetsbedömning av samtliga förslag i förhållande till kravet på proportionalitet.

16.2 Några utgångspunkter för bedömningen

Vid bedömningen av förslagets påverkan på den personliga integriteten och proportionalitet finns några grundläggande utgångspunkter. Vi kan konstatera att den personuppgiftsbehandling som våra förslag ger upphov till kommer att begränsa skyddet för den personliga integriteten.

¹ Se prop. 2022/23:34, *Utbetalningsmyndigheten*, och prop. 2007/08:48, *Underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen*, s. 18 f.

Respekten för individens självbestämmande och integritet är grundläggande i en demokrati. Någon enhetlig definition av begreppet personlig integritet finns inte. Regeringen uttalade dock i samband med den senaste utvidgningen av integritetsskyddet i regeringsformen att en rimlig utgångspunkt för bedömningen av behovet av ett utökat skydd för den personliga integriteten var att den skulle ske utifrån den enskildes intresse av att skydda information om sina personliga förhållanden.²

Vissa faktorer har ansetts särskilt viktiga att ta hänsyn till när det gäller att bedöma integritetskänsligheten vid helt eller delvis automatiserad behandling av personuppgifter. Det gäller arten av personuppgifter som samlas in och registreras, varför detta görs, hur och av vem uppgifterna används (se nedan avsnitt 16.3). Även mängden av uppgifter som samlas på ett och samma ställe eller som på något annat sätt är tillgängliga för bearbetningar och sammanställningar har betydelse för integritetskänsligheten av den behandling som kommer ske (se nedan avsnitt 16.4).³ Också rådande samhällsvärderingar kan ha viss påverkan på vilken reglering och begränsning av behandlingen av personuppgifter som är nödvändig för att skydda den personliga integriteten.

Utöver dataskyddsregleringen finns det skyddsreglering för den personliga integriteten både i regeringsformen och i olika internationella rättsakter (se avsnitt 15.2). Den enskilde är således skyddad mot betydande intrång i den personliga integriteten och har en rätt till respekt för sitt privatliv. Den enskildes personuppgifter ska skyddas. I de fall en myndighet vill behandla personuppgifter måste den beakta dessa rättigheter.

Rätten till skydd för den personliga integriteten enligt regeringsformen är dock inte absolut, utan kan inskränkas genom lag. Enligt artikel 8.2 i Europakonventionen får rätten till skydd för privatlivet inte inskränkas annat än med stöd av lag och om det i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt med hänsyn till den nationella säkerheten, den allmänna säkerheten, landets ekonomiska välbefinnande eller till förebyggande av oordning eller brott eller skydd för hälsa eller moral eller för andra personers fri- och rättigheter. Även i EU:s rättighetsstadga är utgångspunkten att en inskränkning endast får göras i lag och måste vara förenlig med det väsentliga innehållet i de rättigheter

² Se prop. 2009/10:80, *En reformerad grundlag*, s. 175.

³ Jfr prop. 2005/06:173, *Översyn av personuppgiftslagen*, s. 15.

och friheter som erkänns i stadgan. Begränsningar får med beaktande av proportionalitetsprincipen endast göras om de är nödvändiga och faktiskt svarar mot mål av allmänt samhällsintresse som erkänns av unionen eller behovet av skydd för andra människors rättigheter och friheter (artikel 52.1).

Som framgår av avsnitt 15.3 bedömer vi att behandlingen av personuppgifter i Utbetalningsmyndighetens verksamhet innebär ett betydande intrång i den personliga integriteten och därför omfattas av skyddet i regeringsformen. Samtidigt bedömer vi att kriterierna för när skyddet får begränsas är uppfyllda. I detta ligger också att begränsningen svarar mot sådana intressen som räknas upp i artikel 8.2 i Europakonventionen (landets ekonomiska västånd och förebyggande av oordning eller brott).

16.3 Förslagen om informationsutbyte utgör ett proportionerligt intrång i den personliga integriteten

Bedömning: Det intrång i den personliga integriteten som de föreslagna skyldigheterna för kommuner och regioner att lämna uppgifter till Utbetalningsmyndigheten sammantaget medför är motiverat och proportionerligt.

Skälen för att införa bestämmelser om underrättelseskyldighet för Utbetalningsmyndigheten i förhållande till kommuner och regioner väger tyngre än det integritetsintrång som uppstår. Förslagen går att förena med kraven på skydd mot för långtgående intrång i den personliga integriteten.

Skälen för bedömningen

Förslagen om uppgiftsskyldigheter för kommuner och regioner utgör ett proportionerligt intrång i den personliga integriteten

De uppgiftsskyldigheter som nu föreslås kommer att medföra ett integritetsintrång. När det gäller arten av personuppgifter som samlas in och registreras, varför detta görs, hur och av vem uppgifterna används kan konstateras följande.

Vad gäller vilken art av uppgifter som kommer utbytas och därmed behandlas så kommer det röra såväl generellt harmlösa uppgifter som integritetskänsliga uppgifter. De uppgifter som är av betydelse för Utbetalningsmyndighetens uppgift att administrera systemet med transaktionskonto vid en kommunal anslutning utgör generellt sett i sig inte några särskilt integritetskänsliga uppgifter. Det kommer att handla om exempelvis namn, person- eller organisationsnummer, adress, belopp som ska betalas ut, vilken period som utbetalningen avser och kontonummer. Av uppgifterna kommer det dock också framgå vilken ekonomisk förmån eller ekonomiskt stöd som utbetalningen hänför sig till. Sådana uppgifter kan i sitt sammanhang utgöra känslig information.

De uppgifter som är av betydelse för dataanalyser och urval kommer däremot att handla om generellt sett mer integritetskänsliga uppgifter. Det rör sig om uppgifter som gäller själva beslutet om den ekonomiska förmånen och stödet, inklusive uppgifter som legat till grund för beslutet eller som haft betydelse för verkställigheten. Bland de uppgifter som legat till grund för ett beslut om en ekonomisk förmån kan det många gånger finnas integritetskänsliga uppgifter. Det kan typiskt sett handla om uppgifter i inlämnade intyg om medicinska förhållanden, inkomst eller bosättningsförhållanden som bifogats en ansökan. När det gäller uppgifter om ekonomiska stöd till föreningar får de anses generellt sett mindre integritetskänsliga. I vart fall om uppgifterna som bifogats en ansökan rör själva föreningen. Uppgifter som ligger till grund för ett beslut om föreningsbidrag kan dock också röra uppgifter om medlemmar, medlemsavgifter, bidrag och gåvor. Sådana uppgifter kan indirekt avslöja politiska åsikter, religiösa övertygelser eller en persons sexuella läggning eller etnicitet vilka utgör känsliga personuppgifter (se avsnitt 14.4.1). För dataanalyser och urval ska också kontaktuppgifter som lämnas till kommuner och regioner lämnas till Utbetalningsmyndigheten. Kontaktuppgifter utgör harmlösa uppgifter och är därför inte sådana som normalt kräver ett särskilt skydd. I de fall kontaktuppgifter lämnas ut i en underrättelse från Utbetalningsmyndigheten kommer de att omfattas av den sekretess som gäller enligt 21 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), förkortad OSL, vilka gäller oavsett i vilket sammanhang som uppgiften förekommer (se avsnitt 14.4.2).

De uppgifter som kan komma att lämnas ut på begäran av Utbetalningsmyndigheten vid en fördjupad granskning kan avse uppgifter av mycket integritetskänslig karaktär (se avsnitt 14.5.1).

Det finns redan i dag ett väl utvecklat och författningsreglerat informationsutbyte mellan olika myndigheter som hanterar utbetalningar från välfärdssystemen. Informationsutbytet omfattar i stor utsträckning kommuner. Regioner omfattas inte i samma utsträckning. Det kan dock noteras att det lämnats förslag som innebär att regioner bland annat ska omfattas av skyldigheten i lagen (2008:206) om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen.⁴

Vid ett genomförande av våra förslag om kommunal anslutning kommer Utbetalningsmyndighetens uppdrag som en betydelsefull aktör i samhällets strävan att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar att utvidgas. Uppgiftsskyldigheterna syftar till att möjliggöra en sådan anslutning vilket tillgodoser ett allmänt intresse som kan rättfärdiga en inskränkning av den personliga integriteten. När det gäller förslaget som avser uppgiftsskyldigheten som avser registrering av uppgifter om utbetalningar i systemet med transaktionskonto kan vi bland annat konstatera att det för närvarande saknas en samlad bild av utbetalningar av ekonomiska förmåner och ekonomiska stöd från välfärdssystemen till enskilda. De främsta skälen till en kommunal anslutning till systemet med transaktionskonto är att systemet möjliggör för både privatpersoner och företag att få en samlad bild av myndigheters och andra aktörers utbetalningar till dem samt att bankkontoregistret innebär att det sker en kontroll av att det bankkonto som uppgetts av betalningsmottagaren verkligen tillhör denne. Utöver detta är tillgång till uppgifter avseende utbetalningar en väsentlig del i Utbetalningsmyndighetens uppgifter att utföra dataanalyser och urval samt granskningar. Det finns därför ett stort behov av att utbetalningar om ekonomiska förmåner och ekonomiska stöd från kommuner och regioner registreras i systemet med transaktionskonto.

När det gäller Utbetalningsmyndighetens dataanalyser och urval är det en nödvändig förutsättning att Utbetalningsmyndigheten får tillgång till fler uppgifter än själva utbetalningen att basera sina data-

⁴ Se SOU 2024:24, *Ett effektivt straffrättsligt skydd för statliga stöd till företag*, s. 229–231. Se också (Fi2021/02564) och ESV, *Säkerställ korrekta utbetalningar från välfärdssystemet – förslag på åtgärder 2023*, där det föreslås att regionerna ska omfattas (rapport 2023:25).

analyser och urval på. Även i samband med Utbetalningsmyndighetens granskningar behöver myndigheten få del av fler uppgifter. Vilka uppgifter som blir aktuella att utbyta har begränsats i så stor utsträckning som varit möjligt utan att syftet med anslutningen ska gå förlorat.

Sammantaget bedömer vi att förslagen om uppgiftsskyldigheter motiveras av ett mål av allmänt samhällsintresse och att det inte finns något mindre ingripande sätt att nå dessa mål. Den personuppgiftsbehandling som förslagen ger upphov till hos Utbetalningsmyndigheten kommer därutöver kringgärdas av flera författningsreglerade skydds- och säkerhetsåtgärder som syftar till att värna den personliga integriteten i verksamheten (se vidare avsnitt 16.4). De uppgifter om enskilda personliga och ekonomiska förhållanden som Utbetalningsmyndigheten tar emot kommer också att omfattas av absolut sekretess hos Utbetalningsmyndigheten (40 kap. 7 d § OSL). De föreslagna uppgiftsskyldigheterna kommer därför enligt vår mening att vara kringgärdade av tillräckliga skyddsåtgärder.

Med hänsyn till syftet med förslaget anser vi att det intrång som en kommunal anslutning innebär i enskildas personliga integritet är motiverat. Med de skyddsåtgärder som föreslås i form av den begränsning i bestämmelsernas utformning och som finns i den befintliga lagstiftningen anser vi också att intrånget är proportionerligt.

Skälen för att införa bestämmelserna om underrättelseskyldighet för Utbetalningsmyndigheten väger tyngre än det integritetsintrång som uppstår

Även vid ett införande av bestämmelser om underrättelseskyldighet för Utbetalningsmyndigheten måste de skäl som talar för att införa sådana bestämmelser vägas mot de integritetsskäl som talar emot. Att Utbetalningsmyndigheten överlämnar uppgifter om en enskild individ till en mottagande statlig myndighet, kommun eller region innebär att en större mängd information om den enskilde även samlas hos den mottagande myndigheten. Informationen kan också komma att läggas till grund för, helt lagenliga, åtgärder som har negativa konsekvenser för den enskilde. Vidare kan information om ett känsligt förhållande bli tillgänglig för ett större antal tjänstemän. Skyddet för

den personliga integriteten måste vägas mot de viktiga allmänintressen som motiverar ett uppgiftslämnande.⁵

Det huvudsakliga syftet med inrättandet av Utbetalningsmyndigheten är att den ska förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. Syftet med en kommunal anslutning är att Utbetalningsmyndigheten även ska förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar från kommuner och regioner. Granskningar av urvalsträffar från myndighetens dataanalyser och urval syftar bland annat till att berörda kommuner och regioner ska få kännedom om eventuella felaktigheter och ges möjlighet att vidta åtgärder med anledning av detta. Utbetalningsmyndigheten kommer således behöva kunna lämna underrättelser även till kommuner och regioner. Genom underrättelseskyldigheten kommer även felaktigheter som kan leda till felaktiga beslut om utbetalningar rättas till. Underrättelseskyldigheten kan därmed även bidra till att framtida felaktigheter hindras. Allmänheten förväntar sig att myndigheter ska agera om de upptäcker att till exempel utbetalning skett på felaktiga grunder. Det finns alltså ett viktigt allmänintresse som underrättelseskyldigheten syftar till att tillgodose. Detta motiverar den utökade personuppgiftsbehandling som förslagen om underrättelseskyldighet innebär. Vi bedömer också att det inte finns några mindre ingripande åtgärder för att nå detta mål.

Vid en samlad bedömning bedömer vi att skälen för att Utbetalningsmyndigheten ska underrätta även kommuner och regioner väger tyngre än det integritetsintrång som uppstår. Förslaget går att förena med kraven på skydd mot oacceptabla intrång i den personliga integriteten.

16.4 Den personuppgiftsbehandling som informationsutbytet medför är proportionerlig

Bedömning: Den samlade personuppgiftsbehandling som en kommunal anslutning medför kommer att utgöra en proportionerlig inskränkning av det skydd för den personliga integriteten som finns i regeringsformen, Europakonventionen och EU:s rättighetsstadga. Förslagen är förenliga med dataskyddsförordningens krav.

⁵ Jfr prop. 2007/08:48 s. 18.

Skälen för bedömningen

Några identifierade integritetsrisker vid den föreslagna behandlingen och åtgärder för att motverka dem

Mängden av uppgifter som samlas på ett och samma ställe eller som på något annat sätt är tillgängliga för bearbetningar och sammanställningar har betydelse när det gäller att bedöma integritetskänsligheten vid helt eller delvis automatiserad behandling av personuppgifter.⁶

De uppgifter som Utbetalningsmyndigheten har i uppdrag att utföra medför vissa risker ur ett integritetsperspektiv och även i övrigt för den registrerades rättigheter. Den främsta integritetsrisken som vi har identifierat är den utvidgning som en kommunal anslutning innebär vid sambearbetningen av uppgifter vid myndighetens dataanalyser och urval, och den utökade kartläggning av enskilda som detta kan innebära. Den behandling av personuppgifter som är nödvändig för att utföra detta förutsätter tillgång till personuppgifter som rör stora delar av befolkningen. Det kommer, vilket framgår av avsnitt 16.3, att röra såväl uppgifter som är känsliga som uppgifter som i sig inte är särskilt känsliga. Även förhållandevis oförargliga uppgifter kan dock, om de samlas tillsammans med andra sådana uppgifter, skapa en totalbild av en människas förhållanden som i sin tur innebär ett väsentligt intrång i den personliga integriteten. Den sambearbetning som föreslås ske hos Utbetalningsmyndigheten av uppgifter från kommuner och regioner innebär att myndigheten utifrån uppgifterna kan få tillgång till en än mer omfattande bild av den enskildes personliga och ekonomiska förhållanden, vilket får anses utgöra ett större integritetsintrång.

Även om sambearbetningen i sig utgör ett godtagbart integritetsintrång finns en risk för att den stora uppgiftsmängden och möjligheten till kartläggning kan medföra ett omotiverat intrång i de registrerades personliga integritet. En omfattande behandling kan till exempel innebära en risk för att uppgifter kommer till andra personers kännedom på ett sätt som skulle kunna skada den enskildes anseende. Risker ur informationssäkerhetssynpunkt bedöms också uppkomma genom att många uppgifter samlas på ett ställe, till exempel kontouppgifter avseende stora delar av Sveriges befolkning.

⁶ Prop. 2005/06:173 s. 15.

Utbetalningsmyndigheten kommer i sin verksamhet att behöva behandla känsliga personuppgifter. Det kan förekomma bland annat vid fördjupade granskningar, då myndigheten kommer att sammanställa uppgifter som rör vissa utvalda utbetalningar och de personer som är mottagare av dessa. Behandling av känsliga personuppgifter kommer också att förekomma vid dataanalyser och urval samt kan även förekomma vid administrationen av systemet med transaktionskonto. De bestämmelser som begränsar möjligheten att behandla känsliga personuppgifter, inklusive sökning i sådana uppgifter, är exempel på åtgärder för att motverka risken för omotiverad behandling av sådana uppgifter. Behandlingen av sådana uppgifter kan även komma att begränsas genom närmare reglering i förordning. Ytterst är det dock Utbetalningsmyndighetens ansvar att se till att känsliga personuppgifter behandlas endast om förutsättningarna för detta är uppfyllda.

Uppgiftslämnandet till och från Utbetalningsmyndigheten, som är en förutsättning för myndighetens verksamhet, innebär också en risk för att utomstående aktörer på ett otillbörligt sätt skaffar sig åtkomst till uppgifterna. Även i denna del av verksamheten finns således en risk för obehörig extern åtkomst. Detta medför att Utbetalningsmyndigheten måste ställa höga krav på säkerhet vid överföring av information till och från myndigheten, i dialog med utlämnande och mottagande kommuner och regioner. En risk för obehörig extern åtkomst finns dock även vid den behandling av personuppgifter, såsom uppgiftslämnande, som sker redan i dag. Skyldigheten att tillse att uppgifter lämnas ut på ett säkert sätt gäller även för utlämnande regioner och kommuner.

För att motverka dessa integritetsrisker finns bestämmelser i lagen (2023:457) om behandling av personuppgifter vid Utbetalningsmyndigheten. Lagen innehåller ändamålsbestämmelser, bestämmelser om behandling i särskilda uppgiftssamlingar, sökbegränsningar samt bestämmelser om tillgångsbegränsning, med krav på uppföljning och dokumentation, och om tidsgränser för behandling av uppgifter med mera, vilket är exempel på åtgärder för att motverka risken för omotiverad behandling. Därutöver har också ytterligare åtgärder vidtagits som regleras i förordning eller vidtas av den som är personuppgiftsansvarig, det vill säga Utbetalningsmyndigheten. Vi har bedömt att de skyddsåtgärder som finns i befintligt regelverk utgör ett tillräckligt

skydd för den personliga integriteten även vid en kommunal anslutning (se avsnitt 15.4.2).

Krav på inbyggt dataskydd och dataskydd som standard samt krav på att vidta lämpliga tekniska och organisatoriska skyddsåtgärder för att säkerställa en lämplig säkerhetsnivå följer dessutom direkt av dataskyddsförordningen (artiklarna 25 och 32).

Behov av personuppgiftsbehandlingen och proportionalitet

Som framgår av avsnitt 15.4.1 syftar Utbetalningsmyndighetens personuppgiftsbehandling till att tillgodose ett allmänt intresse som kan rättfärdiga en inskränkning av den personliga integriteten. En bedömning av behovet av och proportionaliteten i behandlingen i förhållande till syftena ska dock göras (artikel 35.7 b i dataskyddsförordningen).

I kapitel 12 presenteras våra förslag som avser en kommunal anslutning till Utbetalningsmyndighetens verksamhet. Förslaget att ansluta kommuner och regioner till systemet med transaktionskonto motiveras som nämns ovan främst av att det saknas en samlad bild av utbetalningar av ekonomiska förmåner och ekonomiska stöd från välfärdssystemen till enskilda. En kommunal anslutning till systemet skulle möjliggöra för både privatpersoner och företag att få en samlad bild av myndigheters och andra aktörers utbetalningar till dem. Det motiveras också av den kontroll som bankkontoregistret innebär av att innehavaren av ett bankkonto och betalningsmottagaren är en och samma person. Tillgång till uppgifter avseende utbetalningar från kommuner och regioner utgör därför en nödvändig del för en kommunal anslutning till Utbetalningsmyndighetens verksamhet. Vilka uppgifter som blir aktuella att behandla har begränsats bland annat genom vilka utbetalningar som bör omfattas. Den behandling av personuppgifter som kommer att ske bedöms därför utgöra ett proportionerligt ingrepp i den enskildes personliga integritet.

Utbetalningsmyndigheten har också inrättats för att komma åt felaktiga utbetalningar och avancerade upplägg som drabbar välfärdssystemen. Det innebär bland annat att Utbetalningsmyndigheten utifrån ett helhetsperspektiv ska verka för att motverka felaktiga utbetalningar och missbruk av välfärdssystemen. Våra förslag att ansluta kommuner och regioner till Utbetalningsmyndighetens verksamhet med dataanalys och granskning motiveras främst av att myndigheten,

vid en kommunal anslutning, inte bara kommer kunna komplettera den kontrollverksamhet som sker vid redan anslutna statliga myndigheter och arbetslöshetskassor utan också den kontrollverksamhet som sker vid kommuner och regioner. Även den behandling av personuppgifter som kommer att ske i samband med dataanalys och urval bedöms utgöra ett proportionerligt ingrepp i den enskildes personliga integritet. Skälet till detta är att de uppgifter som ska lämnas har begränsats genom bestämmelsernas utformning. En begränsning finns också i den befintliga lagstiftningen avseende när och hur uppgifter får behandlas i uppgiftssamlingen för dataanalys och urval. Dessa åtgärder syftar till att minska de integritetsrisker som uppkommer vid personuppgiftsbehandlingen.

Utbetalningsmyndigheten behöver också granska de urvalsträffar som myndighetens dataanalyser och urval resulterar i. De behöver gås igenom i syfte att identifiera felaktiga utbetalningar och kan därvid behöva kontrolleras och kompletteras genom sökning i uppgiftssamlingen för dataanalyser och urval. Den inledande granskningen ska vara ett led i att bland annat förhindra att uppgifter i onödan lämnas vidare till beslutande och utbetalande regioner eller kommuner. Den fördjupade granskningen ska framför allt vara inriktad mot felaktigheter som är av betydelse för flera välfärdssystem, och som är del av ett systematiskt utnyttjande av välfärdssystemen. Dessa felaktigheter är svåra att upptäcka i dag och riskerar att försvaga legitimiteten i systemen. Det finns därmed ett behov även av den behandling av personuppgifter som denna verksamhet ger upphov till. Granskningen är också reglerad i lagen (2023:455) om Utbetalningsmyndighetens granskning av utbetalningar. Mot bakgrund av syftet med granskningarna, och vikten av att upprätthålla legitimiteten i välfärdssystemen, bedömer vi att en behandling av personuppgifter som kommer att ske vid granskning utgör ett proportionerligt ingrepp i den enskildes personliga integritet.

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att en kommunal anslutning kommer att medföra en än mer omfattande personuppgiftsbehandling i förhållande till vad som gäller i dag. En kommunal anslutning motiveras dock av de mycket starka skäl som ligger bakom själva inrättandet av Utbetalningsmyndigheten. Det finns behov av att utföra den ovan beskrivna personuppgiftsbehandlingen, och den kommer enligt vår mening att vara proportionerlig i förhållande till det eftersträvade målet med behandlingen. Den planerade behandlingen av

personuppgifter går således inte utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de syften som ligger till grund för myndighetens uppdrag. Ett antal olika skydds- och säkerhetsåtgärder har också införts för att begränsa integritetsintrånget som uppkommer till följd av myndighetens verksamhet.

Det är dock av väsentlig vikt att de begränsningar som följer av dataskyddsförordningen och lagen om behandling av personuppgifter vid Utbetalningsmyndigheten följs såväl vid utarbetande av rutiner som faktisk personuppgiftsbehandling vid en kommunal anslutning. Utbetalningsmyndigheten kommer därför såväl generellt, när de närmare förutsättningarna för det planerade informationsutbytet med regioner och kommuner har klarlagts, som i specifika situationer att behöva göra bedömningar av om behandlingen är att anse som proportionerlig.

Den befintliga regleringen av personuppgiftsbehandlingen medför ett starkt skydd för den personliga integriteten

Ett av syftena med EU:s dataskyddsreform, i vilken bland annat dataskyddsförordningen ingick, var att stärka integritetsskyddet för enskilda och ge enskilda bättre möjligheter att kunna kontrollera hur behandlingen av personuppgifter sker. Dataskyddslagen, som kompletterar dataskyddsförordningen, syftar också till att stärka skyddet för den enskildes personliga integritet. Genom lagen om behandling av personuppgifter vid Utbetalningsmyndigheten finns tydliga ramar och förutsättningar för Utbetalningsmyndighetens behandling av personuppgifter. Den reglering som är anpassad efter Utbetalningsmyndighetens behov och förutsättningar innebär mindre risker för otillåten behandling av personuppgifter. Även för kommuner och regioner finns sektorsspecifik dataskyddsreglering vad avser uppgifter som är särskilt känsliga. Den befintliga regleringen innehåller således skyddsåtgärder i syfte att värna enskildas personliga integritet. Sammantaget bedömer vi att den befintliga regleringen om dataskydd för kommuner och regioner samt Utbetalningsmyndigheten medför ett starkt skydd för enskildas personliga integritet. Den befintliga regleringen bedöms också vara förenlig med dataskyddsförordningens övriga krav (se avsnitt 15.4 och 15.5).

DEL 5

Ikraftträdande, konsekvenser
och författningskommentarer

17 Ikraftträdandebestämmelser

Förslag: De ändringar som föreslås i lagen (2023:454) om transaktionskonto vid Utbetalningsmyndigheten, lagen (2023:455) om Utbetalningsmyndighetens granskning av utbetalningar och lagen (2023:456) om skyldighet att lämna uppgifter till Utbetalningsmyndigheten, i enlighet med författningsförslag 1 och 2, ska träda i kraft den 1 juli 2026.

Senast den 1 juli 2029 ska lagarna tillämpas beträffande kommunala utbetalningar av ekonomiska förmåner och ekonomiska stöd.

Bedömning: De ändringar som föreslås i författningsförslag 3 utgör inte något fullständigt författningsförslag, varför något ikraftträdandedatum inte föreslås.

Skälen för förslaget

Ikraftträdande

Arbetet med att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen måste prioriteras. Att utbetalningar av offentliga medel går till det som de är avsedda för är en viktig förutsättning för allmänhetens förtroende för och tillit till systemen. Som framgått i detta betänkande bör ett sådant arbete bedrivas brett i samhället och därmed inkludera kommunsektorn som gör stora utbetalningar. En kommunal anslutning bör därför ske så snart som möjligt, varför ett snart ikraftträdande är av vikt.

Utbetalningsmyndigheten startade sin verksamhet den 1 januari 2024, samma dag som de författningar som styr Utbetalningsmyndighetens verksamhet trädde i kraft. Då hade den organisationskommitté

som förberedde myndighetens inrättande arbetat i knappt två år. Myndighetens verksamhet är nu i gång, men ännu inte fullt utbyggd.

De förslag vi lägger innebär utmaningar för både Utbetalningsmyndigheten och kommunsektorn. Det är 310 nya aktörer som ska anslutas till myndighetens verksamhet och det måste ges tid att förbereda hur detta ska ske i praktiken. Teknik och säkerhet behöver finnas på plats samt arbetsformer och rutiner utarbetas mellan Utbetalningsmyndigheten och kommunsektorn. Kommuner och regioner behöver dessutom få tid till anpassningar.

Tiden för när ikraftträdandet kan ske är framför allt beroende av den tid som krävs för den fortsatta lagstiftningsprocessen med remissbehandling, fortsatt beredning i Regeringskansliet, lagrådsremiss, proposition och riksdagsbehandling. Det finns inget hinder mot att de praktiska frågorna kring en anslutning som inte har omfattats av vårt uppdrag utreds även efter ett ikraftträdande. Mot denna bakgrund menar vi att ett ikraftträdande bör ske den 1 juli 2026. Detta bör gälla för författningsförslag 1 och 2. Beträffande författningsförslag 3 avstår vi från att föreslå ett datum för ikraftträdande eftersom det förslaget kräver betydligt mer utredning.

När lagarna ska börja tillämpas

Även om de lagar vi föreslår bedöms kunna träda i kraft den 1 juli 2026, kommer formerna för en kommunal anslutning inte att till fullo vara utredda och finnas på plats vid denna tidpunkt. För att säkerställa att alla praktiska förutsättningar är för handen, samtidigt som hänsyn tas till att tidsåtgången för anpassningen av Utbetalningsmyndighetens verksamhet och kommuners och regioners verksamhet är svårbedömd, föreslår vi att bestämmelserna i lagarna bör kunna tillämpas successivt. Sannolikt kommer utbetalningarna från kommuner och regioner att behöva anslutas till Utbetalningsmyndigheten efter hand för att kunna säkerställa driften. I likhet med vad som gäller för de statliga myndigheterna bör därför en bestämmelse införas om vid vilken senaste tidpunkt som samtliga de kommunala utbetalningar som omfattas av våra författningsförslag också ska omfattas av Utbetalningsmyndighetens verksamhet.

När det gäller de statliga utbetalningarna sattes denna tid till tre år efter lagarnas ikraftträdande. Att ansluta de kommunala utbetalningarna innebär också stora utmaningar, eftersom det rör sig om 310 aktörer. Samtidigt har Utbetalningsmyndigheten påbörjat sin verksamhet och därmed börjat bygga upp erfarenheten kring att ansluta utbetalningar till verksamheten. Mot denna bakgrund menar vi att en tid om tre år även i detta fall är en väl avvägd tidsperiod. Vi föreslår därför att uppgifter om kommunala utbetalningar av ekonomiska förmåner och ekonomiska stöd bör kunna registreras i systemet med transaktionskonto senast den 1 juli 2029. Vid samma tidpunkt bör lagen om Utbetalningsmyndighetens granskning av utbetalningar och lagen om skyldighet att lämna uppgifter till Utbetalningsmyndigheten börja tillämpas. Detta bör gälla för både författningsförslag 1 och 2.

18 Konsekvenser

18.1 Konsekvensbeskrivningens innehåll

I detta kapitel redovisas konsekvenser av de två fullständiga författningsförslag som läggs i betänkandet (författningsförslag 1 och 2). Eftersom vi förordar att samtliga utbetalningar som omfattas av vårt uppdrag på sikt bör anslutas, kommer även detta beaktas i relevanta delar. Utöver de delar som ska ingå i en konsekvensanalys enligt kommittéförordningen (1998:1474) ska vi enligt direktiven¹ bedöma vilken effekt förslagen får på omfattningen av felaktiga kommunala utbetalningar. Konsekvensbeskrivningen ska också beskriva de för- och nackdelar som finns med förslagen för kommuner, regioner och staten. Om det är relevant ska konsekvenserna för företag, föreningar och andra enskilda beskrivas, särskilt om förslagen rör uppgifter som kan vara känsliga för dessa aktörer om de sprids. 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. Om något av förslagen påverkar den kommunala självstyrelsen ska en proportionalitetsprövning göras så att en inskränkning av självstyrelsen inte går utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålen. De överväganden som gjorts gällande den kommunala självstyrelsen och som lett fram till förslagen ska redovisas.

Utbetalningsmyndigheten startade sin verksamhet den 1 januari 2024. Till grund för myndighetens inrättande låg bland annat betänkandet *Kontroll för ökad tilltro*² där en grundlig konsekvensbeskrivning gjordes. Flera av de bedömningar som gjordes i den är relevanta även vid en kommunal anslutning till Utbetalningsmyndighetens verksamhet. Vi kommer därför att förhålla oss till den konsekvens-

¹ Se bilaga 1 för utredningens direktiv.

² SOU 2020:35.

beskrivningen i relevanta delar samt till beskrivningen av konsekvenser i propositionen bakom Utbetalningsmyndighetens inrättande.³

18.2 Förslagen i korthet

Vi lägger tre alternativa författningsförslag till kommunal anslutning till Utbetalningsmyndighetens verksamhet, varav två förslag (författningsförslag 1 och 2) är fullständiga förslag. Det tredje förslaget läggs för att fungera som ett underlag inför fortsatt utredningsarbete.

Författningsförslag 1 avser den anslutning som vi menar bör genomföras initialt. Förslaget innebär att det sker en obligatorisk anslutning av samtliga kommuners och regioners utbetalningar av ekonomiska förmåner och ekonomiska stöd. Anslutning ska ske till både systemet med transaktionskonto och till verksamheten för dataanalys och granskning. Anslutningen till verksamheten för dataanalys och granskning innebär att det införs uppgiftsskyldigheter för Utbetalningsmyndigheten och kommuner respektive regioner.

När det gäller anslutningen till transaktionskontosystemet förordar vi att uppgifter om de kommunala utbetalningarna endast ska registreras i systemet, till skillnad från de statliga utbetalningarna som ska administreras i systemet. Utifrån Utbetalningsmyndighetens indelning av systemet ser vi framför oss att det innebär en anslutning till delarna medborgargränssnitt och bankkontoregister, men inte till betalningsförmedlingen (se vidare avsnitt 6.4.1). Det innebär att kommunala utbetalningar av ekonomiska förmåner och ekonomiska stöd kommer att synas i den sammanställning över offentliga utbetalningar som den enskilde kan ta del av hos Utbetalningsmyndigheten och att kommuner och regioner kan använda sig av det register över bankkonton som byggs upp inom myndigheten. Utbetalningsmyndigheten kommer dock inte att ta över betalningsansvaret för de kommunala utbetalningarna, utan det ligger kvar hos respektive kommun och region. Anslutningen till systemet med transaktionskonto innebär att det införs uppgiftsskyldigheter för kommuner och regioner.

Enligt författningsförslag 2 sker en anslutning endast till verksamheten för dataanalys och granskning. I denna del är anslutningen identisk med författningsförslag 1.

³ Prop. 2022/23:34, *Utbetalningsmyndigheten*.

Författningsförslag 3 innebär att det sker en obligatorisk anslutning av samtliga kommuner och regioner, och av samtliga kommunala utbetalningar som omfattas av vårt uppdrag, det vill säga ekonomiska förmåner och ekonomiska stöd, samt utbetalningar till 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). Förslaget innehåller en anslutning endast till systemet med transaktionskonto (till delarna medborgargränssnitt och bankkontoregister).

18.3 Syftet med en kommunal anslutning och alternativa lösningar

I utredningens direktiv anges att Brottsförebyggande rådet (Brå) pekar 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 myndighets-samverkan. Detta trots att det inom kommuner och regioner bedrivs arbete för att motverka felaktiga utbetalningar och välfärdsbrott. Brå har dock betonat att få kommuner och regioner har ett utvecklat arbetsätt mot flera olika typer av felaktiga utbetalningar. De flesta har utvecklat sitt arbete inom ett eller ett par områden, ofta inom en och samma förvaltning.⁴ Vidare anges att det kan finnas risk för övervältring av problemen med felaktiga utbetalningar till kommuner och regioner när arbetet med att motverka sådana utbetalningar förstärks inom statliga verksamheter. Mot denna bakgrund anges att det är angeläget med ett systematiskt arbete över förvaltningsnivåerna för att hantera de utmaningar som uppstår till följd av avancerade och systemövergripande välfärdsangrepp. Det övergripande syftet med en kommunal anslutning är således att stärka kommunsektorns arbete mot felaktiga utbetalningar och i stort motverka välfärdsbrottslighet samt åstadkomma ett systematiskt arbete mot felaktiga utbetalningar som sträcker sig över förvaltningsnivåerna.

I avsnitt 11.2 har vi presenterat fyra alternativa sätt för en kommunal anslutning och där diskuterat vilka alternativ som bör övervägas. Vi hänvisar dit för en utförlig diskussion kring lämpligheten

⁴ Se Brå, *Välfärdsbrott mot kommun och region*, rapport 2022:1.

i olika anslutningsalternativ, inklusive proportionalitetsbedömning i fråga om inskränkning av den kommunala självstyrelsen.

Vi gör bedömningen att det skulle vara ett misstag att inte ansluta kommuner och regioner till Utbetalningsmyndighetens verksamhet. Vi kan konstatera att arbetet mot felaktiga utbetalningar inom kommunsektorn behöver förbättras, intensifieras och förses med nya verktyg. I kapitel 5 har vi konstaterat att det behövs ett systematiskt arbete över förvaltningsnivåerna för att brottslighet ska kunna upptäckas och motverkas effektivt. Det gör det möjligt att motverka felaktiga utbetalningar och välfärdsbrottslighet utifrån ett helhetsperspektiv genom systemövergripande riskanalyser, urval och kontroller av utbetalningarna. Vi har därför konstaterat att Utbetalningsmyndighetens verksamhet i sig talar för att det bör ske en kommunal anslutning för att dess fulla potential ska uppnås (avsnitt 5.6.4) samt att en kommunal anslutning är lämplig för att motverka felaktiga utbetalningar och välfärdsbrottslighet. Vidare menar vi att det är viktigt att kontrollen är likvärdig inom välfärdssystemen (avsnitt 5.7.2) och att felaktiga utbetalningar och välfärdsbrottslighet ska motverkas på ett tidigt stadium. En anslutning till Utbetalningsmyndighetens verksamhet skulle innebära ett verktyg som svarar mot dessa behov, dessutom finns det inget annat verktyg i dagsläget som har just en sådan inriktning och potential. Det skulle också vara ett ineffektivt användande av resurser att inte utnyttja Utbetalningsmyndighetens fulla potential. Som följd härav har vi i avsnitt 11.6 gjort bedömningen att det bör ske en obligatorisk anslutning av samtliga kommuner och regioner och att samtliga utbetalningar som omfattas av vårt uppdrag som utgångspunkt bör anslutas, om än successivt. Även om författningsförslag 1 och 2 endast avser ekonomiska förmåner och ekonomiska stöd menar vi att målbilden är att även utbetalningar till huvudmän och privata utförare på sikt ska anslutas (se avsnitt 11.8).

18.4 Grundläggande förutsättningar för reglering av kommuner och regioner

Enligt 14 kap. 2 § regeringsformen sköter kommunerna (inklusive regionerna) lokala och regionala angelägenheter av allmänt intresse på den kommunala självstyrelsens grund. Närmare bestämmelser om detta finns i lag. På samma grund sköter kommuner och regioner

även andra angelägenheter som bestäms i lag. Den kommunala självstyrelsen utgör en av grundstenarna för svensk demokrati.⁵ En inskränkning i den kommunala självstyrelsen bör enligt 14 kap. 3 § regeringsformen inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett den. Det huvudsakliga syftet med bestämmelsen är att intresset av kommunal självstyrelse under beredningen av lagförslag regelmässigt ska ställas mot de intressen som ligger bakom lagförslaget.⁶ Av den kommunala finansieringsprincipen följer vidare att kommuner och regioner inte ska åläggas nya uppgifter utan att de samtidigt får möjlighet att finansiera dessa på annat sätt än genom höjda skatter.⁷

18.5 Svårigheter att bedöma konsekvenser

Precis som vid anslutningen av de statliga myndigheterna till Utbetalningsmyndighetens verksamhet är det även nu av flera skäl svårt att på förhand ge en tydlig och klar bild av konsekvenserna av våra förslag om kommunal anslutning. Som framgår av avsnitt 18.6 kan vi inte göra några mer precisa kostnadsberäkningar av en kommunal anslutning till Utbetalningsmyndighetens verksamhet, vilket gör att det inte är möjligt att annat än preliminärt bedöma konsekvenserna av förslagen. Det finns dock tunga argument för en kommunal anslutning som ska ställas mot kostnaderna.

Som framgår är Utbetalningsmyndighetens bedömning att kostnaderna för en kommunal anslutning av samtliga kommunala utbetalningar som omfattas av utredningens uppdrag till verksamheten dataanalys och granskning över tid skulle understiga kostnaderna för de felaktiga utbetalningarna. Vi gör samma bedömning. De kommunala utbetalningar som omfattas av vårt uppdrag uppgår enligt våra beräkningar till 193 miljarder kronor per år. Det handlar alltså om mycket stora belopp. Den internationella studie vi lyft fram indikerar att andelen felaktiga utbetalningar kan uppgå till så mycket som 10 procent. Samma procentsats har också nämnts i vår kartläggning som en möjlig övre nivå på felaktigheter (avsnitt 9.5.5 och 9.5.6). Ingen vet om

⁵ Se till exempel prop. 1973:90, *Kungl. Maj:ts proposition med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning m.m.; given Stockholms slott den 16 mars 1973*, s. 188 och bet. 1973:KU26, s. 39.

⁶ Se prop. 2009/10:80, *En reformerad grundlag*, s. 212 f.

⁷ Se prop. 1991/92:150 med förslag om slutlig reglering av statsbudgeten för budgetåret 1992/93, *m.m. (kompletteringsproposition)*, bet. 1991/92:FiU29, *Den kommunala ekonomin*, och rskr. 1991/92:345.

denna siffra är högre eller lägre, men det vi vet är att de totala felaktiga utbetalningarna uppgår till mycket stora summor. Det vi också vet är att det ständigt kommer rapporter om hur välfärdsbrottsligheten dränerar välfärdssystemen på pengar och i många fall, där ofta juridiska personer är inblandade, uppgår summorna till miljonbelopp. Rapporter beskriver hur personer som figurerar inom den grova och systematiska brottsligheten driver välfärdsföretag och hur brottsligheten hittar nya sätt att komma över stora summor från den gemensamma välfärden. Pengarna som dessa personer tillskansar sig används inte sällan i annan brottslighet. Den sammantagna brottsligheten innebär stora kostnader för samhället.

Oavsett hur kostnaderna för en anslutning förhåller sig till de summor som i ett brett perspektiv kan sparas på att motverka brottsligheten, menar vi att det finns all anledning att med kraftfulla medel motverka denna samhällsskadliga brottslighet. Och det måste få kosta pengar. Om inte välfärdsbrottsligheten förhindras står andra värden på spel, såsom tilliten till välfärdssystemen och samhället i stort inbegripet samhällets förmåga att hantera brottslighet. Till detta ska läggas risken för att viljan att betala skatt kan urholkas om offentliga medel tillåts att gå till välfärdsbrottslighet. Välfärdssystemen bygger på ett stort mått av tillit till betalningsmottagaren. När kontroll under lång tid inte prioriterats och välfärdssystemen inte omgärdats av tillräckligt skydd, samtidigt som brottsligheten blivit mer komplex och omfattande, måste åtgärder sättas in. Att låta en kostnadskalkyl vara den enda utslagsgivaren för vilka åtgärder som bör vidtas i den situation som råder är med all säkerhet kontraproduktiv på sikt. Inte minst för tilliten till och förtroendet för välfärdssystemen.

Utbetalningsmyndigheten är det nya verktyget i arbetet mot felaktiga utbetalningar och välfärdsbrottslighet och dessutom ett verktyg som kan tillgodose behovet av ett systematiskt arbete över förvaltningsnivåerna. Inget annat tillgängligt verktyg kan komplettera kommuners och regioners arbete mot felaktiga utbetalningar som en anslutning till Utbetalningsmyndighetens verksamhet. Myndighetens analyser genererar underrättelser som kan förbättra kommuners och regioners förutsättningar att bedriva ett effektivt arbete mot felaktiga utbetalningar. Utbetalningsmyndighetens verksamhet överbryggar de sekretesshinder mellan olika utbetalande aktörer som kommit att fungera som ett skydd för dem som dränerar välfärdssystemen. Utbetalningsmyndighetens potential bör därför tas

till vara i största möjliga utsträckning. Det innebär att en så omfattande kommunal anslutning som möjligt bör eftersträvas, så länge den är motiverad utifrån ambitionen att motverka de felaktiga utbetalningarna inom välfärdssystemen.

18.6 Effekter för offentliga finanser

18.6.1 Svårigheter att uppskatta kostnader

I propositionen om Utbetalningsmyndighetens inrättande uttalade regeringen att det är viktigt att följa upp och utvärdera effektiviseringsvinsterna av myndighetens verksamhet, men att detaljerade analyser och konsekvensbeskrivningar av de förmodade framtida nettoeffekterna kan göras först när Utbetalningsmyndighetens verksamhet är fullt uppbyggd.⁸ Vi instämmer i denna bedömning och konstaterar att det i hög grad även gäller vid en kommunal anslutning till myndighetens verksamhet. Det innebär att de bedömningar som görs i detta avsnitt av kostnaderna för en kommunal anslutning får betraktas som preliminära.

I ett försök att få en mer konkret uppfattning om kostnaderna har vi bitt Utbetalningsmyndigheten att ta fram kostnadsberäkningar för en kommunal anslutning, men myndigheten har ansett att den inte kan göra sådana beräkningar.⁹ Enligt myndigheten går det inte att i dagsläget göra tillförlitliga kostnadsuppskattningar för registrering av uppgifter om kommunala utbetalningar i systemet med transaktionskonto, eftersom det fortfarande pågår utredning om och uppbyggnad av systemet, vilket inte ska vara klart för anslutning förrän den 1 januari 2027. Myndigheten har vidare uppgett att det inte finns förutsättningar att omsätta det som är känt om kostnaderna för anslutningen av de fem statliga myndigheter som omfattas av Utbetalningsmyndighetens verksamhet till att beräkna kostnader för en kommunal anslutning. Enligt myndigheten har den därvid inte heller tillräcklig kunskap om kommunsektorns betalningssystem för att kunna bedöma konsekvenser av och kostnader för en kommunal anslutning. När det gäller förslaget om anslutning till verksamheten för dataanalys och granskning har Utbetalnings-

⁸ Prop. 2022/23:34, *Utbetalningsmyndigheten*, s. 169.

⁹ Myndighetens besked i fråga om konsekvensbeskrivningar har lämnats till utredningen via e-post den 24 oktober 2024.

myndigheten inte tillräcklig kunskap om kommunsektorns it-system, it-mognad och datahantering för att kunna bedöma konsekvenser av och kostnader för en kommunal anslutning. Det är dessa faktorer som myndigheten bedömer driver kostnaderna för både kommuner och regioner samt för Utbetalningsmyndigheten vid en anslutning.

Det skulle naturligtvis vara av stort värde om det gick att göra en precis uppskattning av kostnaderna för en kommunal anslutning. Sådana uppskattningar kräver dock en fördjupad utredning av kommunsektorns betalsystem, it-system och datahantering. När det gäller beräkning av kostnader för en anslutning till delar av systemet med transaktionskonto kan en sådan någorlunda precis uppskattning göras först i ett senare skede när kostnadsbilden hos Utbetalningsmyndigheten har klarnat och det är fastslaget hur en teknisk lösning som ska inkludera ytterligare 310 aktörer kan se ut. Resultaten från Utbetalningsmyndighetens dittills gjorda dataanalyser och granskningar av felaktiga utbetalningar bör då beaktas.

Den ordning vi föreslår innebär att Utbetalningsmyndigheten kommer att kunna meddela verkställighetsföreskrifter och föreskrifter om krav på teknik och säkerhet vid registrering av kommunala utbetalningar i systemet med transaktionskonto. Vi har också angett att Utbetalningsmyndigheten genom förordning ska få rätt att meddela föreskrifter om verkställigheten av kommuners och regioners uppgiftsskyldighet. Det betyder att Utbetalningsmyndigheten, i samband med framtagande av myndighetsföreskrifter, behöver göra kostnadsberäkningar för eventuella krav i föreskrifterna som exempelvis rör it-lösningar (se mer om detta nedan).

Trots svårigheterna att göra kostnadsberäkningar har Utbetalningsmyndigheten bedömt att en anslutning av samtliga kommunala utbetalningar som omfattas av utredningens uppdrag till verksamheten för dataanalys och granskning på sikt skulle vara samhälls-ekonomiskt gynnsam. Myndigheten menar att kostnaderna för en anslutning till den verksamheten med stor säkerhet över tid skulle understiga kostnaderna för de felaktiga utbetalningar som bedöms kunna upptäckas och stoppas genom en anslutning.

Vi har vidare ställt frågor till Utbetalningsmyndigheten om hur många underrättelser respektive fördjupade granskningar som myndigheten bedömer kommer att göras årligen i förhållande till kommuner och regioner. Utbetalningsmyndigheten har inte kunnat bistå med en sådan bedömning. I samband därmed har vi försökt undersöka

hur mycket resurser inom kommunsektorn som avser arbete med att motverka felaktiga utbetalningar. I ett inledande skede ställde vi frågor till såväl Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) som till vissa kommuner och regioner om hur många årsarbetskrafter som arbetar med att motverka felaktiga utbetalningar. Inte heller sådana uppgifter har varit möjliga för oss att få fram vilket bland annat beror på att det saknas gemensamma begrepp och definitioner av vad ett arbete med att motverka felaktiga utbetalningar innebär. Ett ytterligare skäl är att arbetet mot felaktiga utbetalningar inte alltid ses som ett renodlat uppdrag utan uppgiften kan falla på personer som även arbetar med andra uppgifter. I kommunala organisationer behöver det inte heller vara ett särskilt utpekat uppdrag som dedikerats till en viss person eller funktion. Det verksamhetsområde där det finns handläggare som mer renodlat arbetar för att motverka felaktiga utbetalningar är inom ekonomiskt bistånd. Mot denna bakgrund har det inte varit möjligt att göra en bedömning av hur stora resurser som avsätts inom kommunsektorn för arbetet mot felaktiga utbetalningar.

18.6.2 Kostnader för anslutning av statliga myndigheter

I dag är fem statliga myndigheter anslutna till Utbetalningsmyndighetens verksamhet. Möjligen kan viss ledning om kostnader för en kommunal anslutning hämtas från Utbetalningsmyndighetens budgetunderlag och de kostnader som hittills uppstått för de anslutna myndigheterna.

Utbetalningsmyndighetens kostnader

I Utbetalningsmyndighetens budgetunderlag för 2025–2027¹⁰ finns en översikt över verksamhetens finansiering. Prognosen för verksamhetens kostnader för år 2024 uppgår till knappt 172 miljoner kronor. Beräknade belopp för åren därefter uppgår till 230 miljoner kronor för år 2025, till 302 miljoner kronor för år 2026 och till 565 miljoner kronor år 2027 systemet med transaktionskonto tas i drift. En kostnad om 123 miljoner kronor beräknas uppkomma för bankavgifter för betalningsförmedlingen.

¹⁰ Utbetalningsmyndigheten, *Budgetunderlag 2025–2027*, UBM 2024/87, 2024-02-22.

Utbetalningsmyndigheten har äskat högre anslag för att åstadkomma ökade effekter från verksamheten för dataanalys och granskning. För år 2025 uppgår äskandet till 30 miljoner kronor, för år 2026 till 50 miljoner kronor och för år 2027 till 75 miljoner kronor. Det kan även noteras att myndigheten äskat medel för utökat lokalbehov. Dessa belopp uppgår till 3 miljoner kronor för år 2026 och till 5 miljoner kronor för år 2027 i takt med att myndigheten växer.

Utbetalningsmyndigheten har vidare presenterat siffror gällande verksamhetsinvestering. Prognosen för 2024 var 60 miljoner kronor (varav 30 miljoner avser verksamheten dataanalys och granskning). Beräknade belopp för år 2025 är 75 miljoner kronor (varav 30 miljoner kronor avser verksamheten dataanalys och granskning), för år 2026 är beloppet 120 miljoner kronor (varav 25 miljoner kronor avser verksamheten dataanalys och granskning) och för år 2027 beräknas beloppet till 50 miljoner kronor (varav 25 miljoner kronor avser verksamheten dataanalys och granskning).

Anslutna myndigheters kostnader

Vi har ställt frågor kring vilka kostnader som respektive myndighet har haft med anledning av anslutningen till Utbetalningsmyndighetens verksamhet. Vi har efterfrågat den initiala kostnaden för anslutningen (exempelvis kostnader för att få anslutningen på plats, kostnader för teknik, utbildning, kostnad för eventuella nödvändiga förändringar i verksamheten). Vidare har vi efterfrågat hur stora de årliga löpande kostnaderna är samt vilka kostnader som har bekostats av respektive myndighet och av Utbetalningsmyndigheten. Slutligen har vi frågat om myndigheten har fått några ökade medel för att täcka kostnaderna för anslutningen.

I vissa fall har kostnader kunnat redovisas och i vissa fall har det inte varit möjligt. Det beror bland annat på att arbetet med anslutningen pågår och att systemet med transaktionskonto ännu inte är i drift. Nedan presenteras de uppgifter som redovisats till oss.

Arbetsförmedlingen

De initiala kostnaderna för anslutningen har enligt en grov uppskattning uppgått till 5 miljoner kronor för år 2023 och till 10 miljoner kronor för år 2024. Arbetsförmedlingen har uppskattat de årliga löpande kostnaderna för IT till cirka 10 procent av dessa belopp. Enligt en överenskommelse står Arbetsförmedlingen för sina kostnader och Utbetalningsmyndigheten för sina.

Arbetsförmedlingen har fått 25 miljoner kronor för år 2024 för arbetet med anslutningen till Utbetalningsmyndigheten. För år 2025 har regeringen avsatt 20 miljoner kronor. Den aviserade nivån för år 2026 är 15 miljoner kronor och för år 2027 är den 10 miljoner kronor.

Centrala studiestödsnämnden (CSN)

CSN har driftsatt anslutningen till Utbetalningsmyndighetens verksamhet för dataanalys och granskning. De initiala kostnader som uppgetts är följande. Gällande själva anslutningen använder CSN SGSI (Swedish Government Secure Intranet) för att kunna kommunicera säkert med Utbetalningsmyndigheten. Eftersom CSN redan har detta system har några kostnader för systemet inte uppkommit. Arbets-tiden för att konfigurera anslutningen och verifiera att den fungerar har uppgått till 60 000 kronor. Kostnaden för anpassning av system för att skicka information till Utbetalningsmyndigheten och kunna hantera underrättelser har uppgått till 180 000 kr. CSN har anpassat sin verksamhet genom att ta fram rutiner för att hantera underrättelser, vilket föranlett en kostnad om 100 000 kr. I dessa belopp är kostnader för ledning och styrning inte inkluderade. Beträffande betalningsförmedlingen finns endast en prognos för anslutningskostnaden och den uppgår till 59 miljoner kronor.

Gällande betalningsförmedlingen uppgår de löpande kostnaderna till 15 miljoner kronor per år.

Samtliga kostnader belastar CSN. Myndigheten kommer dock att få ersättning för den kostnad för anslutningen till betalningsförmedlingen som angetts ovan.

Försäkringskassan

Försäkringskassan befinner sig fortfarande i ett uppbyggnadsskede i fråga om anslutningen till Utbetalningsmyndighetens verksamhet och har därför inte kunnat uppge några kostnader för arbetet.

För år 2024 fick Försäkringskassan ökade medel med 87 miljoner kronor bland annat för arbetet med att leverera uppgifter till Utbetalningsmyndigheten och för arbetet med att hantera de underrättelser som kommer från myndigheten. För år 2025 föreslås en ökning av medlen med 109 miljoner kronor och för år 2026 med 124 miljoner kronor.

Pensionsmyndigheten

Arbetet med anslutningen hos Pensionsmyndigheten är uppdelat i två spår, dataöverföring och transaktionskonto. Den beräknade kostnaden för spåret dataöverföring uppgår till 7 miljoner kronor och personalkostnader gällande handläggning och utbildning uppgick till 3,5 miljoner kronor för år 2024. När det gäller spåret transaktionskonto pågår än så länge enbart verksamhetsanalys och det finns därför inga uppskattade kostnader.

Den årliga löpande kostnaden för anslutningen beräknas till 1 miljon kronor motsvarande en årsarbetskraft. Detta under förutsättningar att inga ytterligare förändringar och behov tillkommer från Utbetalningsmyndigheten. Kostnaden för anslutningen har belastat Pensionsmyndigheten.

Pensionsmyndigheten fick ökade medel med 11 miljoner kronor för år 2024, och ytterligare 8 miljoner kronor för år 2025.

Skatteverket

De initiala kostnaderna bedöms hittills uppgå till 2,5 miljoner kronor, men de stora kostnaderna beräknas uppkomma senare. Det beror på att Skatteverket ännu inte påbörjat sina systemanpassningar. Några löpande kostnader har inte uppstått ännu och det är för tidigt att bedöma hur stora kostnaderna blir framöver. De kostnader som hittills har uppstått har belastat Skatteverket.

Anslaget med anledning av en anslutning ökades för år 2024 med 6 miljoner kronor och det beräknas öka med 11 miljoner kronor för år 2025, 7,5 miljoner kronor för år 2026 och 6 miljoner kronor från och med år 2027.

18.6.3 Utgångspunkter vid uppskattning av kostnader för en kommunal anslutning

De uppgifter vi har fått om kostnader för den statliga anslutningen till Utbetalningsmyndighetens verksamhet kan ge viss vägledning när det gäller att uppskatta kostnader för en kommunal anslutning, även om en anslutning av en statlig myndighet inte är helt jämförbar med en anslutning av en kommun eller region.

En grundläggande förutsättning som skiljer den kommunala anslutningen från de statliga myndigheternas anslutning är att Utbetalningsmyndigheten nu är inrättad och att det således finns en grund att bygga vidare på. En annan viktig skillnad är att den kommunala anslutning vi föreslår inte innebär att kommunala utbetalningar ska administreras i systemet med transaktionskonto utan enbart att uppgifter ska registreras i systemet. Därtill kommer att de statliga myndigheternas organisation och struktur kan antas skilja sig från organisationen och strukturen hos de olika kommunerna och regionerna. Vidare skiljer sig arbetet åt med kontroller och uppföljning, utbetalningar i betalningssystem och datahantering vid statliga myndigheter från motsvarande arbete i olika kommuner och regioner. Dessutom finns skillnader i åtagandet mellan de anslutna statliga myndigheterna eftersom några av dem är så kallade tekniska leverantörer (se avsnitt 6.4.4).

Av anförda skäl kan inte en summering av hittills identifierade kostnader för de statliga myndigheterna utgöra utgångspunkt för en bedömning av de totala kostnaderna för en kommunal anslutning.

Vi anser däremot att en rimlig utgångspunkt att utgå från är Utbetalningsmyndighetens bedömning (myndighetens budgetunderlag till regeringen) av vilka resurser som krävs för att inte verksamheten för dataanalys och granskning ska påverkas negativt.¹¹ Som konstaterats är det denna verksamhet som ger effekt i arbetet mot felaktiga

¹¹ Se Utbetalningsmyndigheten, *Budgetunderlag 2025–2027*, s. 4.

utbetalningar och också den verksamhet som till allra största del kan motivera en kommunal anslutning.

18.6.4 Konsekvenser för kommuner och regioner inklusive uppskattade kostnader

Kommuner och regioner behöver stärka sitt arbete med kontroll och uppföljning av felaktiga utbetalningar för att bättre kunna upptäcka, förebygga och åtgärda att skattemedel betalas ut felaktigt. Förslagen syftar till att förbättra förutsättningarna för detta genom att möjliggöra ett informationsutbyte mellan kommunsektorn och Utbetalningsmyndigheten. Våra förslag om kommunal anslutning innebär att det införs en uppgiftsskyldighet för kommunerna och regionerna, men utgår i övrigt från de befintliga strukturerna för kontroll och uppföljning som finns hos kommuner och regioner. Redan i dag har kommuner och regioner ett ansvar för att kontrollera och följa upp sin verksamhet.

Förslagen om en kommunal anslutning innebär en ny uppgift för kommuner och regioner och utgör därmed en inskränkning i den kommunala självstyrelsen. En sådan inskränkning bör inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett den. Inskränkningen som regleringen innebär ska således vägas mot intresset av att införa den (se avsnitt 10.2).

För kommuner och regioner innebär förslaget i huvudsak en uppgiftsskyldighet i förhållande till Utbetalningsmyndigheten avseende uppgifter om ekonomiska förmåner och ekonomiska stöd. Genom att inte låta betalningsansvaret för de kommunala utbetalningarna övergå till Utbetalningsmyndigheten ligger denna uppgift med där sammanhängande frågor, såsom att avgöra vilken utbetalande aktör som ska ta hand om utbetalningsuppdragen, kvar hos kommuner och regioner. En anslutning i den omfattning vi har föreslagit menar vi är nödvändig och ändamålsenlig för det ändamål som har föranlett den, det vill säga att motverka felaktiga utbetalningar och upprätthålla förtroendet för välfärdssamhället. Vi menar att en anslutning i mindre omfattning än så inte uppfyller ändamålen och därför finns inget ändamålsenligt förslag att välja som skulle innebära ett för självstyrelsen mindre ingripande förslag. Enligt vår bedömning är förslaget väl avvägt genom att vi inte föreslår att betalningsansvaret ska över-

tas av Utbetalningsmyndigheten utan i stället ligger kvar hos kommuner och regioner.

Den information om misstänkta felaktiga utbetalningar som kommer att kunna lämnas från Utbetalningsmyndighetens verksamhet dataanalys och granskning till kommunsektorn bedöms ge förbättrade förutsättningar för kommuner och regioner att organisera och bedriva ett effektivt arbete mot felaktiga utbetalningar. Med sådan information kan kommunernas och regioners kontroll- och uppföljningsarbete riktas mot de utbetalningar där det finns indikationer på förhöjd risk för felaktiga utbetalningar. Genom att urval för kontroll och granskning kan utgå från risker som framkommit med hjälp av Utbetalningsmyndighetens dataanalyser kan kommuner och regioner i större utsträckning upptäcka, förhindra och motverka felaktiga utbetalningar.

Eftersom våra förslag inte innebär någon skyldighet för kommuner och regioner att agera på något visst sätt med anledning av underrättelserna från Utbetalningsmyndigheten kan förslagets effekter dock bero på hur olika kommuner och regioner väljer att organisera och bedriva sitt arbete med kontroll och uppföljning. Den kommunala anslutningen som vi föreslår innebär alltså inget annat än ett nytt verktyg för kommuner och regioner som de kan använda på det sätt de finner lämpligt i deras arbete med att kontrollera och följa upp verksamheten.

Eftersom vi föreslår att de kommunala utbetalningarna, till skillnad från de statliga utbetalningarna, endast ska registreras i systemet med transaktionskonto behöver kommuner och regioner inte göra de systemanpassningar som krävs för att utbetalningarna ska kunna administreras i systemet. För kommuner och regioner medför förslaget i stället initiala kostnader för att bland annat ta fram lösningar för att kunna skicka betalningsinformation och för att integrera till bankkontoregistret. Dessutom behöver nödvändiga rutiner och arbetssätt tas fram för att lämna uppgifter till och ta emot underrättelser från Utbetalningsmyndigheten. På längre sikt, när de nödvändiga anpassningarna är gjorda, handlar det om att se till att uppgiftslämnande och omhändertagande av underrättelser om misstänkta felaktiga utbetalningar från myndigheten fungerar. Det kommer sannolikt också att behövas vissa kontakter och samarbete med Utbetalningsmyndigheten.

I takt med att Utbetalningsmyndigheten meddelar föreskrifter om verkställighet och föreskrifter om de krav på teknik och säkerhet som ska gälla vid registrering av de kommunala utbetalningarna i transaktionskontosystemet samt gällande verkställigheten av uppgiftsskyldigheten kan det tillkomma krav i myndighetsföreskrifter avseende systemintegration, terminologi och språkbruk för de uppgifter som kommuner och regioner är skyldiga att lämna till Utbetalningsmyndigheten med anledning av våra förslag. Exempelvis sker en del av den digitala kommunikationen mellan Utbetalningsmyndigheten och anslutna statliga myndigheter i dag genom SGSI (Swedish Government Secure Intranet) som tillhandahålls av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. Utifrån den ordning som, enligt förordningen (2024:183) om konsekvensutredningar, gäller för konsekvensutredning inför att en förvaltningsmyndighet ska besluta om föreskrifter kommer Utbetalningsmyndigheten att analysera kostnader för bland annat kommuner och regioner och inhämta yttranden därifrån innan sådana krav kan införas. Utgångspunkten är således att införande av krav i myndighetsföreskrifter behöver ske i samspel med berörda aktörer och ge utrymme för smidig infasning och anpassning av befintliga it-lösningar. Konsekvenserna av eventuella krav i myndighetsföreskrifter kan variera mellan olika kommunala aktörer, till exempel beträffande vilka it-system och betalningssystem som används samt mängden och typen av utbetalningar som hanteras. Här ska uppmärksammas att de statliga myndigheternas betalningsansvar, till skillnad från kommuners och regioners betalningsansvar, övergår till Utbetalningsmyndigheten vilket innebär att de statliga myndigheternas system måste anpassas på ett annat sätt än kommuners och regioners system.

Den uppgiftsskyldighet som följer av våra förslag innebär ett nytt åliggande för kommuner och regioner. Den kommunala finansieringsprincipen ska därmed tillämpas och de ökade kostnaderna tillföras det generella statsbidraget till kommuner respektive regioner. Kostnaderna för den uppgiftsskyldigheten bör beräknas utifrån vad det kommer att kosta för kommuner och regioner att lämna uppgifterna till Utbetalningsmyndigheten. Det är en utmanande uppgift att göra en sådan beräkning. Den kan exempelvis göras genom en styckkostnadsberäkning och utmaningen är därvid att hitta en rimlig styckkostnad att utgå ifrån. Inom ramen för denna utredning har vi inte haft möjlighet att fördjupa oss i denna fråga i sådan grad att vi kan

presentera ett belopp. I det följande beskriver vi i stället hur man kan gå till väga för att göra en sådan beräkning.

Ett sätt är att beräkna styckkostnaden för en enskild utbetalning med anledning av uppgiftsskyldigheten för en av de anslutna statliga myndigheterna eller för arbetslöshetskassorna. Vi bedömer att en rimlig utgångspunkt kan vara att styckkostnaden för kommuner och regioner bör ligga på samma nivå som de statliga myndigheternas kostnader för att rapportera utbetalningar till Utbetalningsmyndigheten. Beräkningen kan göras genom att utgå från de medel som den anslutna myndigheten får för att förvalta anslutningen till Utbetalningsmyndigheten och dela det beloppet med antalet utbetalningar som rapporterats till Utbetalningsmyndigheten. Detta belopp multipliceras därefter med antalet utbetalningar per år från kommuner och regioner som omfattas av uppgiftsskyldigheten.

För att få fram en uppskattning av antalet kommunala utbetalningar per år som omfattas av våra förslag kan statistik från Socialstyrelsen beträffande antalet biståndshushåll och antalet kommunala LSS-insatser användas. Beträffande antalet utbetalningar av föreningsbidrag kan information inhämtas från ett antal kommuner och regioner, varefter det genomsnittliga antalet utbetalningar per invånare i dessa kommuner och regioner kan användas för att göra en uppskattning av det totala antalet sådana utbetalningar i hela riket.

Förslagen innebär ökade kostnader för arbetet med att fullgöra uppgiftsskyldigheten men syftar till samhällsekonomiska fördelar. Den kommunala anslutningen som vi föreslår kan i förlängningen medföra kostnadsbesparingar för den kommunala verksamheten när träffsäkerheten i arbetet med att identifiera och förhindra felaktiga utbetalningar och välfärdsbrott ökar. Underrättelserna som baseras på dataanalyser utifrån information om utbetalningar från olika aktörer i den offentliga förvaltningen kan medföra att mer komplexa brottsupplägg upptäcks. Förutom att det kan leda till minskade felaktiga kommunala utbetalningar kan det också få positiva effekter för hela den offentliga förvaltningen. Det finns sannolikt effektivitetsvinster att uppnå med en anslutning, som kan kopplas till Utbetalningsmyndighetens möjlighet att ha ett systemövergripande perspektiv på de felaktiga utbetalningarna. Risken för dubbelarbete och att olika myndigheter, kommuner och regioner utreder samma betalningsmottagare parallellt kan minska när det blir lättare att få överblick över flera betalningsflöden och välfärdssystem. Vidare kan de

anslutna aktörerna snabbare få kunskap om olika upplägg som används för att utnyttja välfärdssystemen, upptäcktsrisken ökar för dem som försöker missbruka systemen och den tid det tar att hitta pågående felaktigheter minskar. Sannolikt kan även utredningstider kortas när utbetalande myndigheter kan få tillgång till mer information än vad de har i dag och misstänkta felaktigheter stoppas på ett tidigare stadium.¹² Med hänsyn till de förbättringsbehov som finns i kommunsektorn är det vidare troligt att kommuner och regioner även utan den kommunala anslutning som vi föreslår skulle få ökade kostnader förknippade med att utveckla befintligt arbete. Det kan inte uteslutas att kostnaden för sådant utvecklingsarbete skulle motsvara, eller till och med överstiga, kostnaderna för ett uppgiftslämnande till Utbetalningsmyndigheten. Med hänsyn till de effekter ett förvaltningsövergripande arbete kan ge när olika aktörer i den offentliga förvaltningen samarbetar är dock bedömningen att en kommunal anslutning ger bättre effekt på arbetet mot felaktiga utbetalningar än om varje aktör arbetar var för sig.

De nu redovisade dynamiska effekterna av våra förslag kan dock ännu inte uppskattas. Från kompensationen till kommunerna och regionerna i enlighet med den kommunala finansieringsprincipen bör därför inte avräknas denna typ av effekter.

Författningsförslag 1 kan medföra större löpande kostnader för kommunsektorn än författningsförslag 2 beroende på mängden information som ska rapporteras till Utbetalningsmyndigheten samt att kommuner och regioner behöver ta fram lösningar för integrationen till transaktionskontosystemet. Även om kostnaderna kommer att bli högre vid en anslutning enligt författningsförslag 1, är det utifrån den mycket grova uppskattning av kostnaderna som är möjlig att göra i nuvarande stadium, inte meningsfullt att skilja på kostnaderna för de två olika förslagen.

Det saknas vidare anledning för oss att göra en uppskattning av kostnaderna för en anslutning enligt författningsförslag 3. Denna bedömning måste göras i en kommande utredning, men sannolikt kommer kostnaden att vara högre på grund av att utbetalningarna till huvudmän och privata utförare är mer komplexa såväl gällande vilken information som ska rapporteras som gällande bedömningen av om det är fråga om en felaktig utbetalning eller inte.

¹² Jfr SOU 2020:35, *Kontroll för ökad tilltro*, s. 479.

18.6.5 Konsekvenser för Utbetalningsmyndigheten inklusive uppskattade kostnader

Vårt förslag om kommunal anslutning till Utbetalningsmyndighetens verksamhet kommer att ge Utbetalningsmyndigheten tillgång till ett större material om utbetalningar från välfärdssystemen att analysera. Kunskaperna om felaktiga utbetalningar inom såväl kommunsektorn som inom välfärdssystemen i stort kommer att öka hos Utbetalningsmyndigheten. Det kommer att vara till gagn för hela samhället eftersom Utbetalningsmyndighetens underrättelser kan bidra till de anslutna aktörernas arbete mot felaktiga utbetalningar.

Förslaget kommer att kräva resurser hos myndigheten för att få praktiska och tekniska lösningar på plats. Frågor som rör det praktiska genomförandet av hur kommuner och regioner ska kunna anslutas behöver hanteras, vilket bland annat omfattar arbete med att ta fram de föreskrifter som behövs för den informationsöverföring som ska ske mellan Utbetalningsmyndigheten och kommuner respektive regioner.

Utökade resurser kommer vidare att behövas för den löpande verksamheten när en kommunal anslutning har satts i drift. Det handlar då om ökade resurser för att administrera systemet med transaktionskonto när kommunala utbetalningar ska registreras i systemet och för den utökade verksamheten inom dataanalys och granskning. I vilken omfattning det kommer att behövas utökade resurser beror i stor utsträckning på hur verksamheten utformas och kan i nuläget inte bedömas.

I sitt budgetunderlag har Utbetalningsmyndigheten bedömt att verksamheten för år 2026 behöver 302 miljoner kronor och att det behövs 565 miljoner kronor för år 2027. Anledningen till det högre beloppet för år 2027 är dels de nya kostnaderna för bankavgifter som uppstår med anledning av att myndigheten tar över betalningsansvaret för de statliga utbetalningarna, dels ökat arbete bland annat i granskningsverksamheten med 75 miljoner kronor.

En kommunal anslutning innebär i huvudsak att Utbetalningsmyndigheten tillförs mer arbete i den verksamhet som redan bedrivs vid myndigheten. Det handlar alltså i princip inte om att någon ny verksamhet behöver skapas från grunden, även om en kommunal anslutning till transaktionskontosystemet skiljer sig åt från de statliga myndigheternas anslutning till systemet och att vissa nya funk-

tioner därför kan behöva inrättas. En kommunal anslutning innebär således att uppgifter om kommunala utbetalningar tas in i Utbetalningsmyndighetens system och analyseras och granskas tillsammans med uppgifter från statliga myndigheter och arbetslöshetskassor. Det medför att Utbetalningsmyndighetens underlag för dataanalyser och granskning blir större och att myndigheten kan komma att behöva hantera en större mängd underrättelser och kontakter med anslutna aktörer.

Vi föreslår att de kommunala utbetalningarna ansluts till transaktionskontosystemets medborgargränssnitt och bankkontoregister, men inte till betalningsförmedlingen. Enligt Utbetalningsmyndigheten innebär även en sådan anslutning stora kostnader för den tekniska integrationen mellan myndigheten och kommuner respektive regioner och genom att nya funktioner behöver byggas i systemet. Utöver sådana initiala kostnader tillkommer personalkostnader för handläggare som ska hantera avvikelser i systemet (exempelvis om en kommun eller region inte har skickat uppdaterad information) och för administration för hantering av bankkontoregistret.

Även en anslutning till verksamheten för dataanalys och granskning innebär att Utbetalningsmyndigheten behöver göra anpassningar av exempelvis it-system. Det krävs även ökade personalresurser, eftersom den datamängd som ska analyseras blir större när uppgifter om kommunala utbetalningar ska analyseras.

Oavsett om det sker en anslutning enligt författningsförslag 1 (anslutning till både transaktionskontosystemet och verksamheten för dataanalys och granskning) eller 2 (anslutning endast till verksamheten för dataanalys och granskning) är det enligt Utbetalningsmyndigheten fråga om en stor och tidskrävande reform. Även om kostnaderna kommer att bli högre vid en anslutning enligt författningsförslag 1 än enligt författningsförslag 2, är det utifrån den mycket grova uppskattning av kostnaderna som är möjlig att göra i nuvarande stadium, inte meningsfullt att skilja på kostnaderna för de två olika förslagen. Skulle det vid en närmare granskning visa sig att anslutningen enligt författningsförslag 1 skulle bli avsevärt mycket dyrare och att detta inte går att motivera med de fördelar som en anslutning ger, bör en anslutning enligt författningsförslag 2 genomföras.

Som framgår ovan har Utbetalningsmyndigheten förklarat att de inte kan göra någon närmare uppskattning av kostnaderna vid en kommunal anslutning. Utbetalningsmyndigheten har dock förklarat

att en mycket grov uppskattning av kostnaderna, som alltså är behäftad med mycket stor osäkerhet, innebär att kostnaderna för förberedelserna av en kommunal anslutning uppgår till 50 miljoner kronor året före anslutningen. Kostnaderna för det år då anslutningen genomförs uppskattas till 100 miljoner kronor och åren därefter uppskattas kostnaderna till 150–200 miljoner kronor årligen. Under såväl förberedelseåret som följande år kommer Utbetalningsmyndigheten att ha utgifter för investeringar (it-utveckling) som lånefinansieras i Riksgälden. Dessa investeringar kommer att börja skrivas av från och med året för genomförande och därmed leda till ökad anslagsbelastning, vilket påverkar de högre kostnaderna åren därefter.

Beträffande författningsförslag 3 avstår vi från att bedöma kostnaderna, eftersom det förslaget inte är fullständigt. Vi konstaterar dock att detta alternativ sannolikt innebär avsevärt högre kostnader med tanke på komplexiteten i utbetalningarna till enskilda huvudmän och privata utförare.

18.6.6 Finansiering av förslagen

Förslag som innebär kostnadsökningar och intäktsminskningar för staten, kommuner eller regioner ska åtföljas av ett förslag på finansiering.¹³ Våra förslag innebär en tillkommande uppgift för det offentliga. För Utbetalningsmyndigheten handlar det om att hantera information om kommunala utbetalningar och granska dem. Förutom att Utbetalningsmyndigheten får en ny uppgift kan effekterna för redan anslutna myndigheter bli att de får ett ökat antal underrättelser eftersom felaktiga kommunala utbetalningar även kan leda till upptäckt av felaktiga utbetalningar hos andra anslutna aktörer.

De vinster som våra förslag medför uppkommer i ett brett perspektiv och är inte koncentrerade till kontrollverksamheten. Vårt förslag för att finansiera reformen är därför att genomföra en nerdragning av flera riktade statsbidrag till kommunsektorn. I statens budget finns en mängd riktade statsbidrag till kommunsektorn varav flera inte är lagstyrda. Genom att göra olika relativt sett mindre nerdragningar på flera anslag kan konsekvenserna för berörda verksamheter bli mindre men medel kan säkerställas för att förslagen ska kunna genomföras. Riktade stöd som skulle kunna omfattas finns

¹³ 14 § kommittéförordningen (1998:1474).

på flera utgiftsområden och anslag, i den följande texten har anslag-namnen kursiverats för att underlätta läsningen. UO9, Anslag 4:2 *Vissa statsbidrag inom funktionshinderområdet*, habiliteringsersättning. På UO 16, anslag 1:5 *Utveckling av skolväsendet och annan pedagogisk verksamhet*, statsbidrag för akutskolor, statsbidrag för litterära böcker, statsbidrag för läromedel, statsbidrag för läxhjälp och lovskola, statsbidrag för gymnasial lärlingsutbildning, statsbidrag för personalförstärkning. På UO 16 anslag 1:7 *Maxtaxa i förskola, fritidshem och annan pedagogisk verksamhet samt kvalitetshöjande åtgärder inom förskola*, statsbidrag för barnomsorg på obekvämt arbetstid och statsbidrag för kvalitetshöjande åtgärder i förskolan. På UO 16 anslag 1:15 *Statligt stöd för stärkt kunskapsutveckling*, statsbidrag för stärkt kunskapsutveckling. För vissa av de uppräknade finns bindningar av anslaget för 2026 vilket innebär att en justering inte är möjlig före budgeten för 2027, detta bedöms dock inte påverka förslaget. Uppräkningen av anslag med statsbidrag till kommuner och regioner respektive statsbidragen ovan ska inte ses som uttömmande utan är ett urval av de anslag och stöd där det finns stöd som inte är rättighetsbaserade.

18.7 Samhällsekonomiska konsekvenser

Även om de mer detaljerade analyserna av de framtida nettoeffekterna av en kommunal anslutning kan göras först i ett senare skede kan vi dock redan nu göra bedömningen att en sådan anslutning på sikt kan leda både till att antalet felaktiga utbetalningar minskar och att återkraven av felaktigt utbetalda belopp ökar. När skattemedel används till de ändamål medlen är avsedda för blir inte bara fördelningen av offentliga medel mer effektiv utan det värnar även demokratiska värden. Ett effektivt och ändamålsenligt arbete för att motverka de felaktiga utbetalningarna som ger resultat ökar tilliten till välfärdsstatens förmåga att utföra sin uppgift och till att välfärdssystemens utbetalningar går till det som de är avsedda för. Att det sker ett effektivt uppföljande arbete hos kommuner och regioner och att antalet återkrav ökar signalerar att välfärdssystemen omgärdas av kontroll och att de som tillskansat sig felaktiga utbetalningar är tvungna att betala tillbaka dem. Det lägger grunden till en positiv bild kring välfärdssystemen i stället för den i dag vanligt förekommande uppfattningen

om omfattande missbruk av offentliga medel vilket i sig undergräver förtroendet för systemen.

Vår bedömning är att de förslag till kommunal anslutning vi lägger kommer att leda till en ökad tilltro till såväl välfärdssystemen som samhället i stort. För att behålla tilliten till och legitimiteten för välfärdssystemen är det nödvändigt att de som bidrar till dem, det vill säga samhällsmedborgarna, kan vara säkra på att systemen fungerar effektivt och att pengar fördelas till dem de är avsedda för. Människors tilltro till sina medmänniskor och till samhällsinstitutioner är avgörande för hur väl ett samhälle fungerar.

Som framhölls i det tidigare betänkandet uppvisar befolkningen i Sverige i olika mätningar en hög nivå av tillit till sina medmänniskor relativt många andra länder. Forskningen visar att länder med hög grad av tillit har bättre långsiktig ekonomisk utveckling men också att det samvarierar med lägre brottslighet. Tilliten har med andra ord konkret ekonomisk betydelse.¹⁴

Inom kommunsektorn är inslaget av privata företag stort och brott mot välfärdssystemen där sådana företag används som en del i upplägget kan leda till att allmänhetens tilltro till välfärdssystemen som helhet minskar. Som den tidigare utredningen påpekade ska det påminnas om att de flesta privata företag är seriösa och gör en uppskattad och viktig samhällsinsats som en del av välfärden. De oseriösa aktörerna riskerar dock att underminera även de seriösa aktörernas förutsättningar att driva verksamhet. Kraftfulla och effektiva åtgärder mot felaktiga utbetalningar som vårt förslag om kommunal anslutning innebär är därför, menar vi, en förutsättning för att det ska gå att behålla en modell där företag kan motta olika former av stöd, vara en del av välfärdssystemen och utföra välfärdstjänster inom den offentligt finansierade välfärdssektorn.

Genom vårt förslag förbättras kommuners och regioners förutsättningar för ett effektivt uppföljande arbete genom att de får under rättelser från Utbetalningsmyndigheten om var oegentligheter kan misstänkas. Underrättelserna innebär en hjälp för kommuner och regioner att rikta insatser dit de gör mest nytta och där det finns störst risk för felaktiga utbetalningar. Ett sådant aktivt uppföljande kontrollarbete stärker tilliten hos medborgarna eftersom det innebär att de kriminellas möjligheter att erhålla felaktiga utbetalningar försvåras.

¹⁴ Se SOU 2020:35 med där gjorda hänvisningar.

I likhet med den tidigare utredningen bedömer vi vidare att en kommunal anslutning till Utbetalningsmyndighetens verksamhet dataanalys och granskning kan ha påverkan på svartarbete.¹⁵ En ökad tilltro till välfärdssystemen, en ökad upptäcktsrisk och en tydlig signal från samhället att svart arbete inte är acceptabelt, kan leda till att fler väljer att redovisa sina inkomster. Det kan även leda till att oseriösa företagare drar sig undan från att utföra välfärdstjänster och därmed minskar missbruken med välfärdssystemen. En sådan utveckling skulle innebära att utrymmet för seriösa företagare att bedriva verksamhet ökar och därmed även antalet legalt arbetade timmar i ekonomin. Om förslagen leder till att de oseriösa företagen drar sig undan från att över huvud taget bli registrerade i välfärds- och skattesystem finns dock en risk att de som arbetar i sådana verksamheter riskerar att hamna i en ännu mer utsatt position än i dag.

Sammanfattningsvis bedömer vi att förslagen förbättrar förutsättningarna för att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar, bland annat genom att kommuner och regioner får bättre möjligheter att följa upp och kontrollera utbetalningar av ekonomiska förmåner och ekonomiska stöd. I förlängningen ska även utbetalningar till skolhuvudmän och privata utförare anslutas vilket ytterligare förbättrar dessa förutsättningar. Förslagen bidrar därmed både till mer korrekt utbetalda ekonomiska förmåner och ekonomiska stöd och en rättvis konkurrens mellan de aktörer som erbjuder välfärdstjänster. Med ett systematiskt arbete över förvaltningsnivåerna kan också fler felaktiga statliga utbetalningar hindras vilket sammantaget innebär färre felaktiga utbetalningar av offentliga medel. Det leder i sin tur till att upprätthålla tilliten till välfärdssamhället i stort. Eftersom minskade felaktiga utbetalningar innebär att kommuners, regioners och statens utgifter för utbetalningar av ekonomiska förmåner och ekonomiska stöd blir lägre än vad de annars skulle ha blivit, kan medel också frigöras för finansiering av andra samhällsekonomiskt motiverade åtgärder. Förslagen kommer således att få positiva konsekvenser för samhällsekonomin.

¹⁵ SOU 2020:35, s. 482.

18.8 Konsekvenser för felaktiga utbetalningar och välfärdsbrottslighet

18.8.1 Konsekvenser för felaktiga utbetalningar

Felaktiga utbetalningar omfattar allt från mindre, oavsiktliga fel till grov och systematisk brottslighet. I kapitel 5 har vi beskrivit brottslighetens stora samhällspåverkan och olika effekter av de felaktiga utbetalningarna samt svårigheterna att motverka dem.

Vi bedömer att en kommunal anslutning till Utbetalningsmyndighetens verksamhet dataanalys och granskning i första hand kommer att påverka den grova och systematiska välfärdsbrottsligheten. Det är rimligt att anta att Utbetalningsmyndighetens fokus även i fortsättningen kommer att riktas mot avancerade angrepp mot välfärdssystemen. Det är också den systematiska välfärdsbrottsligheten som kommunerna och regionerna har svårast att komma åt i sitt uppföljande arbete med nuvarande verktyg. Behovet av ett systematiskt arbete över förvaltningsnivåerna är därmed stort. Även om enskilda felaktiga utbetalningar kan vara enklare för kommuner och regioner att upptäcka och motverka med befintliga regelverk och arbetsätt stärker våra förslag också förutsättningarna att motverka denna typ av felaktiga utbetalningar. Beroende på hur den enskilda kommunen eller regionen väljer att inrikta sina analyser i det uppföljande arbetet kan naturligtvis även annan brottslighet komma att påverkas. Störst påverkan kommer anslutningen till Utbetalningsmyndighetens verksamhet sannolikt att ha i de fall det krävs data från flera olika aktörer för att kunna identifiera felaktiga utbetalningar. Det har visat sig att de kontroller som enskilda myndigheter har möjlighet att göra, och då främst baserade på egen data, inte är tillräckliga för att motverka felaktiga utbetalningar och de kommer inte heller att vara tillräckliga i framtiden. Utbetalningsmyndigheten har däremot möjlighet att utföra systemöverskridande dataanalyser och granskningar för att upptäcka de alltmer systemöverskridande och avancerade angreppen på välfärdssystemen. Vid den kommunala anslutning som vi föreslår kommer uppgifter om kommunala utbetalningar att ingå i det material som Utbetalningsmyndigheten kan använda i sina dataanalyser. Det är till gagn inte bara för kommuner och regioner utan för samtliga anslutna aktörer.

Att bedöma i vilken omfattning de felaktiga utbetalningarna kan komma att minska genom Utbetalningsmyndighetens dataanalys och granskning är, på motsvarande sätt som det var för de redan anslutna statliga utbetalningarna, svårt att uttala sig om i detta skede av anslutningsprocessen. Arbetet med sådana bedömningar för statliga utbetalningar har inletts och vissa resultat har börjat presenteras.¹⁶ Som påpekats är en stor del av de kommunala utbetalningarna av delvis annan karaktär än de statliga, varför de resultat som kommer att presenteras gällande felaktiga statliga utbetalningar inte fullt ut kan användas för att uppskatta vilken minskning som kontrollerna kan leda till för de kommunala. En sådan uppskattning försvåras ytterligare av att det inte finns någon säker bild av omfattningen av felaktiga kommunala utbetalningar. Som tidigare angetts i avsnitt 9.5.8 skulle de felaktiga kommunala utbetalningarna kunna uppgå till så mycket som 19 miljarder kronor per år (med utgångspunkt i samtliga kommunala utbetalningar som omfattas av vårt uppdrag). Denna siffra kan dock vara högre eller lägre. Men även om dessa skattningar av de felaktiga utbetalningarnas storlek ska bedömas med försiktighet, kan man sluta sig till att det handlar om mycket stora summor. Det innebär i sin tur att även om Utbetalningsmyndighetens verksamhet dataanalys och granskning skulle leda till att endast en liten del av dem förhindras så skulle det ändå ha stor betydelse för ekonomin hos kommunsektorn. Mer detaljerade analyser och konsekvensbeskrivningar av de förmodade framtida nettoeffekterna kan göras först när Utbetalningsmyndighetens verksamhet är fullt uppbyggd.¹⁷

I den tidigare utredningen har konstaterats att en myndighet som har fokus på att motverka felaktiga utbetalningar blir mer profilerad i frågan och därmed också mer effektiv i ett motverkande arbete än vad enskilda aktörer har möjlighet till. En sådan myndighet kan också bidra till en fungerande samverkan på området, vilket i sin tur kan ge större effekt i arbetet.¹⁸ Inrättandet av Utbetalningsmyndigheten är vidare en tydlig signal om att regeringen prioriterar att motverka de felaktiga utbetalningarna från välfärdssystemen. Dessa förhållanden kommer att vara till nytta i arbetet med att motverka de felaktiga kommunala utbetalningarna. Det har hittills saknats ett fokus på frågorna, och jämfört med arbetet på statlig nivå behöver arbetet inom

¹⁶ Se Utbetalningsmyndigheten, *Tidig kontroll av inkomst kan förhindra felaktiga utbetalningar av studiemedel*, dnr 2024-345.

¹⁷ Jfr prop. 2022/23:34 s. 169.

¹⁸ SOU 2020:35, s. 488.

kommunsektorn bli både mer effektivt och få en högre prioritet. Dessutom behöver kunskapen på området höjas. Utbetalningsmyndighetens verksamhet ger ett bidrag i detta arbete.

Till skillnad från vad som uttalades i den tidigare utredningen menar vi att risken för att Utbetalningsmyndighetens verksamhet kan leda till att arbetet prioriteras ner inom kommunsektorn är liten. Detta inte minst genom att underrättelser om felaktiga utbetalningar kommer att skickas från Utbetalningsmyndigheten till de utbetalande aktörer som är berörda. Sådana underrättelser ger förutsättningar att utforma ett effektivt och riskbaserat uppföljningsarbete, vilket leder till att de felaktiga utbetalningarna minskar. Det leder i sin tur till mer resurser åt kärnverksamheter och att kvaliteten i välfärdstjänster kan öka när mer resurser frigörs. Med tanke på att våra kartlägningsresultat visar att de största riskerna för felaktiga utbetalningar ligger i resurs- och kunskapsbrister är sådana underrättelser ett välkommet verktyg i det motverkande arbetet. Till detta kommer att det kan finnas en förväntan på dem som mottar underrättelser att agera, och att uteblivna åtgärder kan komma att uppmärksammas.

Genom Utbetalningsmyndighetens dataanalyser och granskningar kan insikterna kring avancerade upplägg som riktas mot de kommunala utbetalningarna öka. Inte minst gäller det utbetalningar till juridiska personer, där kunskaperna kring felaktiga utbetalningar och olika brottsupplägg än så länge är relativt begränsade. Med en ökad kunskap kan motståndskraften i systemen också förväntas öka på sikt. Sådan kunskap kan tjäna som vägledning vid den framtida utformningen av välfärdssystemen och även användas för att identifiera nödvändiga förändringar inom området. På så sätt kan erfarenheterna och kunskapsuppbyggnaden som erhålls genom Utbetalningsmyndighetens arbete tjäna som underlag för konkreta förslag till regeringen.

18.8.2 Konsekvenser för brottsligheten

På samma sätt som det är svårt att uppskatta i vilken omfattning Utbetalningsmyndighetens verksamhet kan leda till en minskning av de totala felaktiga utbetalningarna, är det svårt att uppskatta vilken konkret effekt verksamheten kan ha på välfärdsbrottslig-

heten. Tidigare studier av framför allt statliga utbetalningar har visat att cirka hälften av de anmälda brotten kan sägas vara systematiska eller kvalificerade i sina upplägg.¹⁹ Det visar att en stor del av välfärdsbrottsligheten inte utförs av enstaka individer som tar tillfället i akt, utan att det i många fall handlar om medvetna och systematiska tillvägagångssätt. Några motsvarande studier har inte gjorts av kommunala utbetalningar, men det finns inget som tyder på att andelen skulle vara lägre, tvärtom kan det på goda grunder antas att andelen är högre eftersom många utbetalningar går till juridiska personer och att kvalificerade upplägg som lett till mycket stora felaktiga utbetalningar har upptäckts i flera fall.

Sammantaget gör vi bedömningen att en kommunal anslutning till Utbetalningsmyndighetens verksamhet dataanalys och granskning av samtliga utbetalningar som omfattas av vårt uppdrag skulle innebära en minskad välfärdsbrottslighet. Det gäller även en anslutning av kommunala utbetalningar av ekonomiska förmåner och ekonomiska stöd enligt författningsförslagen 1 och 2. En anslutning till Utbetalningsmyndighetens verksamhet kan således generellt antas höja förmågan såväl att stoppa pågående brottslighet som att förebygga och förhindra att brott alls sker. Det gäller både bidragsbrott och annan brottslighet.

Som lyftes i den tidigare utredningen²⁰ kan en anslutning även ha påverkan på den gråzon som kan sägas finns mellan det legala och det illegala. Brå påpekar att denna gräns kan upplevas som tunn av de som överträder den.²¹ En skärpt kontrollverksamhet kan bidra till att gränsdragningen mellan rätt och fel framstår tydligare. Det kan i sin tur avskräcka personer från att exempelvis lämna felaktiga uppgifter för att få ut mer pengar från välfärdssystemen än vad de har rätt till. Teorin om neutraliseringstekniker är väl etablerad inom kriminologin och innebär att de som begår brott använder sig av olika tekniker för att rättfärdiga sitt handlande och för att slippa skuldbelägga sig själva. Det handlar om förnekande av ansvar, förnekande av skada, förnekande av offer, fördömande av dem som fördömer och åberopande av högre lojaliteter än lojaliteten till samhället eller lagen.²² Ett aktivt och stärkt arbete mot felaktiga utbetalningar av

¹⁹ Se Brå, *Bedrägeribrottsligheten i Sverige*, rapport 2016:9, s. 114 och SOU 2017:37, *Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra*, s. 258–259.

²⁰ SOU 2020:35, s. 492.

²¹ Brå, rapport 2016:9, s. 144.

²² Se SOU 2020:35, s. 492 med där gjorda hänvisningar.

de gemensamma medlen och därmed brottslighet riktad mot välfärden kan på olika sätt påverka dessa neutraliseringstekniker så att det blir svårare för potentiella brottslingar att rättfärdiga kriminella handlingar. Om samhället satsar resurser på att ansluta samtliga kommuner och regioner till ett kraftfullt verktyg som Utbetalningsmyndigheten blir det svårare att förneka att välfärdsbrottslighet drabbar oss alla. Att åberopa högre lojaliteter än regelverken, och exempelvis rättfärdiga att ett företag tillskansar sig felaktiga utbetalningar i syfte att undvika konkurs och därmed rädda personalens arbeten, kan bli svårare om det finns en myndighet som systematiskt letar efter felaktiga utbetalningar kopplat till företag.

Vi bedömer att en kommunal anslutning ytterligare ökar förutsättningarna för lagföring av välfärdsbrottslighet. Det gäller framför allt vid en anslutning till verksamheten dataanalys och granskning. Genom det system- och förvaltningsöverskridande perspektivet kan utredningen av brott som riktas mot flera olika utbetalande aktörer och utbetalningssystem samordnas mellan myndigheter men också i brottsutredningar. Genom att visa på systematiska och avancerade förfaranden kan mer robust bevisning tas fram som visar på gärningsmännens avsikter. Detta kan, förutsatt att rättsväsendet har tillräckliga resurser, öka lagföringen. Kostnaderna för de brottsbekämpande och rättsvårdande myndigheterna behandlas i avsnitt 18.13.

En aspekt som förtjänar särskild uppmärksamhet är att minskad välfärdsbrottslighet kan ha betydelse för annan, ännu grövre brottslighet. Brott mot välfärdssystemen finansierar ibland annan allvarlig brottslig verksamhet, såsom finansiering av grov organiserad brottslighet och terroristverksamhet.²³ Som anges i avsnitt 5.5.3 förekommer det att personer som figurerar inom systematisk och grov organiserad brottslighet driver vårdcentraler, tandläkarpraktiker eller apotek. En kommunal anslutning minskar möjligheterna att finansiera sådan allvarlig brottslighet, vilket innebär positiva effekter för samhället i stort.

Vidare uppmärksammas det alltmer hur kriminella personer infiltrerar de institutioner som gör utbetalningar inom välfärdssystemen, inte minst inom kommunsektorn. Även detta är naturligtvis mycket förtroendeskadligt för välfärdssystemen. Utbetalningsmyndighetens roll som en sorts utomstående ”kontrollfunktion” i förhållande till den utbetalande (och infiltrerade) verksamheten utgör

²³ Se SOU 2020:35, s. 493, med där gjorda hänvisningar. Se även prop. 2022/23:34 s. 170.

därmed ett verktyg för den utbetalande verksamheten att stävja den sortens kriminalitet.

18.9 Konsekvenser för enskilda

De författningsförslag vi lägger har delvis olika konsekvenser för enskilda. Inledningsvis kan konstateras att själva utbetalningen av de kommunala utbetalningarna inte kommer att förändras. Förslaget om anslutning till systemet med transaktionskonto innebär i stället att enskilda, såväl fysiska som juridiska personer, kan se sina utbetalningar i medborgargränssnittet och att kommuner och regioner kan dra nytta av bankkontoregistrets fördelar. Anslutningen till dataanalys och granskning innebär att Utbetalningsmyndigheten får tillgång till information, men det medför inga praktiska förändringar för enskilda.

Vid en anslutning till systemet med transaktionskonto kommer en viss förenkling att ske för enskilda genom att de får ytterligare en kanal dit de kan lämna bankkontonummer som därefter kan användas av samtliga anslutna aktörer och av Utbetalningsmyndigheten. Eftersom uppgifter om kommunala utbetalningar kommer att synas i medborgargränssnittet ger det den enskilde en mer komplett bild av dennes totala offentliga utbetalningar.

Anslutningen till verksamheten för dataanalys och granskning leder inte till några direkta praktiska konsekvenser för enskilda. Förslagen påverkar däremot enskildas integritet genom att en stor mängd personuppgifter från flera olika källor kommer att behandlas av Utbetalningsmyndigheten. Det är dock i regel fråga om uppgifter som inte är särskilt känsliga var för sig, men en sambearbetning av uppgifter ur olika register och datasamlingar kan innebära att Utbetalningsmyndigheten får tillgång till en mer omfattande bild av den enskildes personliga och ekonomiska förhållanden. Myndigheten kommer också att behandla känsliga personuppgifter, varför behandlingen medför ett antal integritetsrisker. Dessa risker hanteras dock genom att höga krav ställs på myndighetens säkerhets- och skyddsåtgärder vid personuppgiftsbehandlingen.

I kapitel 16 gör vi en samlad integritetsanalys där också konsekvenserna berörs. Av det kapitlet framgår att vi bedömer att den personuppgiftsbehandling som förslagen medför utgör en propor-

tionerlig inskränkning av det skydd för den personliga integriteten som finns i regeringsformen, Europakonventionen och EU:s rättighetsstadga.

18.10 Fördelningseffekter

Inrättandet av Utbetalningsmyndigheten syftar bland annat till att välfärdens resurser i så stor utsträckning som möjligt ska gå till dem de är avsedda för. Genom att ansluta de utbetalningar inom välfärdsområdet som sker från kommuner och regioner till Utbetalningsmyndighetens verksamhet dataanalys och granskning ökar förutsättningarna för att resurserna når dem som är i behov av samhällets resurser. I vilken omfattning det kan öka och vilka grupper som kan gynnas kommer att framgå av de mer detaljerade analyserna och konsekvensbeskrivningarna av de förmodade framtida nettoeffekterna som kan göras först när Utbetalningsmyndighetens verksamhet är fullt uppbyggd.²⁴

18.11 Konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män

I det tidigare betänkandet konstaterades att det oftare är kvinnor än män som är mottagare av individersättning från olika trygghetsystem samt att det är fler kvinnor än män som arbetar inom offentligfinansierad verksamhet. Enligt en rapport från Svenskt Näringsliv är det betydligt vanligare att kvinnor är operativa företagsledare inom välfärdsföretag jämfört med tjänstesektorn som helhet.²⁵ Utredningen konstaterade att dessa tre aspekter gör att förslag för minskade felaktiga utbetalningar har en jämställdhetsdimension. Mot bakgrund av att situationen i dag ser ungefär likadan ut gällande könsfördelningen, har även förslagen om en kommunal anslutning en sådan dimension.

Vår bedömning är att vårt förslag om en kommunal anslutning till Utbetalningsmyndighetens verksamhet stärker motståndskraften mot brottsliga angrepp och felaktiga utbetalningar i välfärdssystemen ytterligare. Det bör på sikt ge mer utrymme för ökade resurser till

²⁴ Jfr prop. 2022/23:34 s. 169.

²⁵ Svenskt Näringsliv, *Sant och falskt om företagande i välfärden*, s. 52 f.

välfärden och innebära att en större del av resurserna går till det och dem som de är avsedda för samt till att tilliten och stödet för välfärdssystemen ökar. Sammantaget innebär det att stödet stärks för att bibehålla en stark välfärd. På sikt medför dessa förhållanden en positiv effekt för dem som arbetar inom området och än så länge är merparten av dessa kvinnor.

Vid en kommunal anslutning enligt vårt förslag måste Utbetalningsmyndighetens verksamhet utökas. I hur stor omfattning är ännu oklart, men de nya arbetstillfällena som skapas bedöms bidra till jämställdheten då könsfördelningen på myndigheten kan antas vara relativt jämn. I dag är en större andel kvinnor än män anställda i statlig sektor, varför Utbetalningsmyndighetens utökade verksamhet i någon mån bedöms bidra till jämställdheten i staten.

18.12 Konsekvenser för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen

I det tidigare betänkandet gjordes bedömningen att införandet av en sådan funktion som Utbetalningsmyndigheten skulle underlätta integrationen av utrikesfödda.²⁶ En sådan funktion, menade utredningen, skulle försvåra för oseriösa företag att bedriva verksamhet och det hade framkommit exempel där utrikesfödda utnyttjas och far illa i olika typer av välfärdsbrottsupplägg. Det handlade då om människor som hamnat i en dubbelt utsatt position genom att de var utlämnade åt arbetsgivarens godtycke för att kunna vara kvar i landet och de hade mycket liten kunskap om vilka rättigheter och möjligheter det finns att ta del av integrationsinsatser.

Genom att ansluta kommuners och regioners utbetalningar till Utbetalningsmyndighetens verksamhet menar vi att integrationen av utrikesfödda kan underlättas ytterligare. Som framgått är mängden privata välfärdsföretag stor inom kommunsektorn och samma missförhållanden som i det tidigare betänkandet har noterats även i vårt arbete. En anslutning av särskilt privata utförare kan därmed förväntas motverka denna typ av utsatthet och därigenom inverka positivt på integrationen av utrikesfödda.

²⁶ SOU 2020:35, s. 500.

18.13 Konsekvenser för övriga statliga myndigheter

18.13.1 Myndigheter som är anslutna till Utbetalningsmyndighetens verksamhet

Enligt 2 kap. lagen om Utbetalningsmyndighetens granskning av utbetalningar ska myndigheten vid en inledande granskning gå igenom urvalsträffar i syfte att identifiera felaktiga utbetalningar. En inledande granskning kan bland annat leda till att en underrättelse om en urvalsträff lämnas till en berörd myndighet eller arbetslöshetskassa för hantering. Enligt 3 kap. lagen om Utbetalningsmyndighetens granskning av utbetalningar ska myndigheten underrätta den myndighet eller arbetslöshetskassa som har beslutat om utbetalningen när en fördjupad granskning inleds och avslutas samt om resultatet av granskningen.

En kommunal anslutning till Utbetalningsmyndighetens verksamhet för dataanalys och granskning kan förväntas ge en ökad mängd urvalsträffar och därmed leda till att antalet underrättelser om misstänkta felaktiga utbetalningar ökar. Det gäller inte bara för utbetalningar från kommuner och regioner, utan även för utbetalningar från andra myndigheter vars utbetalningar kan ifrågasättas. Ett exempel skulle kunna vara att en person samtidigt uppbär ekonomiskt bistånd och sjukpenning. I ett sådant fall skulle en underrättelse kunna göras till såväl kommunen som till Försäkringskassan.

I vilken omfattning underrättelserna kan komma att öka med en kommunal anslutning är svårt att bedöma, men med hänsyn till att den kommunala anslutningen kommer att genomföras först i ett senare skede när övriga anslutna aktörer kommit längre i arbetet med att få rutiner med mera på plats bedömer vi att hanteringen av de ytterligare underrättelserna blir en del av den löpande hanteringen. De eventuella kostnader som uppstår för berörda statliga myndigheter till följd av våra förslag bedöms således kunna hanteras inom befintliga ekonomiska ramar.

18.13.2 Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten

Som den tidigare utredningen konstaterade är utredningar om bedrägerier och bidragsbrott mot välfärdssystemen resurstunga för såväl polis som åklagare.²⁷ Förslaget om en kommunal anslutning till Utbetalningsmyndighetens verksamhet för dataanalys och granskning kommer att leda till att fler brott anmäls. Det är Polismyndigheten som i normalfallet bedriver förundersökningen av bidragsbrott, medan Åklagarmyndigheten i vissa fall, exempelvis vid misstanke om grovt bidragsbrott, ska ta över ledningen av förundersökningen.

Vår bedömning är att det främst är Polismyndighetens utrednings- och förundersökningsarbete som påverkas av en kommunal anslutning. Eftersom fokus för Utbetalningsmyndighetens verksamhet ska ligga på den systematiska och grova brottsligheten kommer dock sannolikt fler felaktiga utbetalningar att upptäckas som kan utgöra grova brott. Inte minst kan det förväntas gälla de kommunala utbetalningarna eftersom sådana i stor utsträckning går till juridiska personer och avser stora belopp. Därmed kommer även Åklagarmyndigheten att påverkas av förslagen.

Arbetsbördan för polis och åklagare kommer därför att öka i viss utsträckning. Att dessa myndigheter får ta del av ett mer omfattande underlag kan medföra att utredningarna i ett avseende blir enklare att genomföra i jämförelse med i dag. I ett annat avseende kan utredningarna komma att avse stora och komplicerade brottsupplägg vilket kommer att kräva resurser att hantera.

På kort sikt kan kostnaderna för polis och åklagare komma att öka i takt med att fler brott upptäcks och lagförs. Det kan särskilt bli fallet om det upptäcks avancerade brottsupplägg med företag inblandade, eftersom sådana utredningar ofta tar lång tid att genomföra och stora resurser i anspråk. Eftersom en stor del av de kommunala utbetalningarna går till just juridiska personer bör detta särskilt lyftas fram.

Förslagen om en anslutning till Utbetalningsmyndigheten verksamhet dataanalys och granskning innebär dock att det kommer att bedrivas ett långsiktigt arbete för att förebygga brottslighet, vilket förväntas leda till minskad brottslighet över tid. Det bör i sin tur leda till lägre kostnader för rättsväsendet. Som en konsekvens av

²⁷ SOU 2020:35, s. 509.

upptäckten av fler enkla brott kan intäkterna i form av betalade böter komma att bli större i takt med ett ökat antal lagföringar.

Sammanfattningsvis bedöms våra förslag således inte leda till några kostnader som inte kan hanteras inom befintliga ekonomiska ramar.

18.13.3 Domstolar

Allmänna domstolar

En ökning av antalet brottmål kan förväntas som en följd av ökade kontroller. Hur stort antal det handlar om är svårt att bedöma. Samtidigt som Utbetalningsmyndighetens verksamhet dataanalys och granskning kan förväntas leda till att brotten upptäcks på ett tidigare stadium än innan och därför mindre resurskrävande rättegångar kan förväntas, kan upptäckten av större och mer komplicerade förfaranden leda till att antalet större och mer komplexa brottmål ökar. På kort sikt kan därför kostnaderna hos domstolar (och kriminalvård) komma att öka, men kan därefter antas bli lägre i takt med minskad avancerad brottslighet. Sammanfattningsvis bedöms våra förslag således inte leda till några kostnader som inte kan hanteras inom befintliga ekonomiska ramar.

Allmänna förvaltningsdomstolar

Upptäckten av fler felaktiga utbetalningar kommer att leda till flera återkravs- och omprövningsärenden hos beslutande aktörer, vilket sannolikt kommer att leda till en ökning av överklaganden till förvaltningsdomstolarna.

Som konstaterats kan den typ av ärenden som framför allt kommer att upptäckas ha inslag av systematiskt utnyttjande och många gånger vara komplicerade samt innehålla omfattande utredningsmaterial. Det är vidare rimligt att anta att parterna i dessa processer kommer att vara resursstarka och aktiva i domstolsprocessen samt ha en större benägenhet att driva processerna i domstol. Detta kan sammantaget leda till en ökning av resurskrävande mål i förvaltningsdomstolarna.

På längre sikt bör dock antalet sådana mål minska i takt med att de motverkande åtgärderna leder till att felaktiga utbetalningar kan stoppas i ett allt tidigare skede.

Sammanfattningsvis bedöms våra förslag således inte leda till några kostnader som inte kan hanteras inom befintliga ekonomiska ramar.

18.13.4 Myndigheter som har ett informationsutbyte med Utbetalningsmyndigheten

Enligt 3 kap. lagen om Utbetalningsmyndighetens granskning av utbetalningar ska myndigheten underrätta Bolagsverket, Inspektionen för vård och omsorg, Migrationsverket och Skatteverket om det finns anledning att anta felaktigheter. Förutsättningarna för när sådana underrättelser ska skickas skiljer sig åt beroende på myndighet. Förslaget om en kommunal anslutning till verksamheten dataanalys och granskning innebär att det kommer att ske analyser av ett stort antal fler utbetalningar jämfört med i dag. Det leder till att de nu angivna myndigheterna får ett ökat antal underrättelser från Utbetalningsmyndigheten om olika typer av felaktigheter.

De åtgärder som bör vidtas med anledning av underrättelserna skiljer sig åt mellan myndigheterna. När det exempelvis gäller Bolagsverket kan det handla om en rättelse i register, medan det hos Inspektionen för vård och omsorg kan föranleda tillsynsåtgärder mot enskilda verksamheter. Skatteverket kan till exempel komma att få fler uppslag om felaktig folkbokföring och om fysiska och juridiska personer och verksamheter som undgår eller underredovisar skatter och avgifter. Det innebär i sin tur att myndigheterna belastas olika med anledning av underrättelserna.

De berörda myndigheterna har redan med anledning av inrättande av Utbetalningsmyndigheten behövt vidta åtgärder, exempelvis it- och utvecklingsinsatser, för att kunna hantera informationsutbytet.²⁸ Med förslaget om kommunal anslutning kommer viss ytterligare information att utbytas mellan Utbetalningsmyndigheten och dessa myndigheter. Den ytterligare information som en kommunal anslutning innebär bör således kunna hanteras inom det befintliga informationsutbytet och bli en del av den löpande handläggningen. Den sammantagna bedömningen är därför att de kostnader som uppstår

²⁸ Prop. 2022/23:34 s. 176.

för dessa berörda myndigheter till följd av förslaget om kommunal anslutning kan hanteras inom befintliga anslagsramar.

18.14 Konsekvenser för organisationer

I den tidigare utredningen konstaterades att arbetslöshetskassorna får en ökad uppgiftslämnarbörd med anledning av Utbetalningsmyndighetens verksamhet, men samtidigt att kassornas kontrollarbete effektiviseras och underlättas. Det konstaterades även att parterna på arbetsmarknaden skulle påverkas av myndighetens verksamhet. De gemensamma avtalsförsäkringarna och olika medlemsförsäkringar innehåller förmåner som ofta ger tillägg utöver den ersättning som de offentliga trygghetssystemen ger, exempelvis vid sjukdom, föräldraledighet eller arbetslöshet. Skaderegleringen i dessa bygger i regel på skaderegleringen hos den beslutande myndigheten. Minskade felaktiga utbetalningar har därmed positiva ekonomiska konsekvenser för arbetsmarknadens parter, men utredningen konstaterade att dessa inte var möjligt att kvantifiera.²⁹

Genom en kommunal anslutning till verksamheten dataanalys och granskning ökar förutsättningarna för att motverka felaktiga utbetalningar på området, vilket bör få ytterligare positiva konsekvenser för såväl arbetslöshetskassorna som arbetsmarknadens parter i de avseende som lyfts fram ovan. Den ökade uppgiftslämnarbörd som en sådan anslutning skulle kunna medföra, om ens någon, bedöms marginell.

18.15 Konsekvenser för företag

18.15.1 Konkurrens

Vi gör bedömningen att en kommunal anslutning till Utbetalningsmyndighetens verksamhet dataanalys och granskning bidrar till konkurrens på lika villkor. De seriösa aktörer som bedriver verksamhet inom välfärdsområdet kan i dag ha svårt att hävda sig i konkurrensen med företag vars verksamhet bygger på utnyttjande av arbetskraft och på att välfärdssystemen missbrukas på ett systematiskt sätt. Ur denna aspekt är en kommunal anslutning av samtliga utbetalningar

²⁹ SOU 2020:35, s. 514

som omfattas av vårt uppdrag särskilt viktig eftersom merparten av de kommunala utbetalningarna, åtminstone sett till belopp, går till företag. Genom Utbetalningsmyndighetens fokus på att motarbeta den systematiska och grova förvaltningsöverskridande brottsligheten, vilken tillskansar sig stora belopp från välfärdssystemen, menar vi att anslutningen kan ha ett betydande värde för att förbättra konkurrensen vilket kommer att gynna de seriösa företagen.

18.15.2 Sekretess för ekonomiska förhållanden

I likhet med den tidigare utredningen bedömer vi att konsekvenser för sekretesskyddet för uppgifter om ekonomiska förhållanden för juridiska personer är små.³⁰ Inom Utbetalningsmyndigheten råder absolut sekretess för de uppgifter som myndigheten samlar in, varför uppgifter i regel har ett starkare sekretesskydd där än hos andra myndigheter. I den mån affärshemligheter eller andra känsliga uppgifter kommer att lämnas över till Utbetalningsmyndigheten och därefter till beslutande aktörer, finns skäl att tro att det har skett en felaktighet. För att uppgiften ska få lämnas över ska den ha relevans för den mottagande myndighetens handläggning av frågan om felaktiga utbetalningar. Ett sådant överlämnande sker då med stöd av 3 kap. 1 § lagen om Utbetalningsmyndighetens granskning av utbetalningar. I 6 § i kapitlet anges att det av en underrättelse ska framgå vilka omständigheter som ligger till grund för Utbetalningsmyndighetens antagande om felaktigheten och andra uppgifter som kan antas vara av betydelse för berörda myndigheters eller arbetslöshetskassors handläggning.

I de fall känsliga uppgifter kan komma att lämnas över till aktörer (i första hand sannolikt utbetalande aktörer), bedömer vi, i likhet med den tidigare utredningen, att det är osannolikt att uppgifterna sedan sprids vidare utanför den mottagande aktören, såvida det inte handlar om uppgifter som blir offentliga vid en rättslig prövning. För företag som inte har begått några felaktigheter och alltså bedriver seriös verksamhet till gagn för välfärden bedömer vi att det inte finns någon ökad risk för att affärshemligheter sprids.

³⁰ Se SOU 2020:35, s. 515.

Att känsliga uppgifter förs över i de fall det förekommer felaktigheter ligger i seriösa företags intresse. Det ökar förutsättningarna för konkurrens på lika villkor.

18.15.3 Uppgiftslämnarbördan kan öka marginellt

En kommunal anslutning kommer inte att innebära någon ny generell uppgiftslämnarbörda för företag. De data som vi föreslår att Utbetalningsmyndigheten ska få tillgång till är sådan som i de flesta fall redan finns tillgänglig hos kommuner, regioner och andra myndigheter. Sådana uppgifter inhämtas direkt från dessa aktörer och inte direkt från företagen. Inte heller föreslår vi några nya regelverk eller rutiner som företag behöver förhålla sig till. För det fall ett företag får utbetalningar från mer än en aktör som är ansluten till Utbetalningsmyndighetens system med transaktionskonto så minskar tvärtom uppgiftslämnarbördan, om än marginellt, genom att företaget inte behöver lämna sina kontouppgifter mer än en gång.

Uppgiftsbördan för kreditinstitut kan komma att öka något jämfört med hur situationen ser ut i dag, vilket beror på att ytterligare aktörer ansluts till Utbetalningsmyndighetens verksamhet.

18.15.4 Förutsättningarna för små företag

De förslag vi lämnar innebär inte några ytterligare krav på uppgiftslämnande än de som framgått av föregående avsnitt, vilka bedöms ha liten påverkan på företag och därför även på små företag. Några andra direkta konsekvenser för små företag har vi inte kunnat finna annat än positiva effekter gällande konkurrenssituationen. Som konstaterats ovan kan en kommunal anslutning i högre grad leda till en sund konkurrens på lika villkor. Om de oseriösa företagen kan uteslängas från välfärdsområdet får de seriösa företagen bättre förutsättningar att verka och utvecklas inom området. Det kan gynna de små företagen i större utsträckning än de större, eftersom de små företagen kan antas vara mer känsliga och ha mindre förutsättningar att konkurrera med företag som inte bedriver seriös verksamhet.

18.15.5 Konsekvenser för försäkringsföretag

Utbetalningsmyndighetens verksamhet dataanalys och granskning kan ha positiv inverkan på försäkringsföretags verksamhet. Flera försäkringsföretag tillhandahåller försäkringar som kompletterar de offentliga trygghetssystemen vid exempelvis sjukdom eller arbetslöshet. Eftersom försäkringsprodukterna avser att komplettera den ersättning som utgår från det offentliga, har besluten hos utbetalande offentliga aktörer direkt betydelse för skaderegleringen hos de privata försäkringsföretagen. Ett arbete som innebär att motverka felaktiga utbetalningar och därmed felaktiga beslut om ersättning har därför positiva ekonomiska konsekvenser för försäkringsbranschen och därmed för hela försäkringskollektivet, det vill säga försäkringstagarna, som på sikt kan komma att få lägre premier för sådana försäkringar. De ekonomiska konsekvenserna är dock inte möjliga att bedöma i nuläget.

18.16 Konsekvenser för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet

Vi bedömer inte att förslagen kommer att påverka sysselsättning och offentlig service negativt då den funktion som kommuner och regioner ansluts till i första hand är en analys- och servicefunktion (verksamheten dataanalys och granskning, medborgargränssnittet och bankkontoregistret). Eftersom administrationen av utbetalningar enligt våra förslag ska ligga kvar hos kommunsektorn finns inte någon risk för försämrad service till mottagarna av utbetalningarna. Det finns exempelvis inte någon risk för längre handläggningstider på grund av att det administrativa avståndet mellan utbetalare och mottagare blir längre. Detta är särskilt viktigt vid akuta behov av exempelvis ekonomiskt bistånd. Positiva effekter av en anslutning till delar av systemet med transaktionskonto uppstår genom att informationsservicen till medborgarna blir bredare genom att kommuners och regioners utbetalningar kommer att synas tillsammans med offentliga utbetalningar i medborgargränssnittet.

En kommunal anslutning innebär att Utbetalningsmyndighetens verksamhet kommer att behöva utökas, vilket medför fler arbetstillfällen på myndigheten. I vilken omfattning är dock för tidigt att uttala sig om. Genom att utbetalningsfunktionen kommer att ligga kvar

hos kommuner och regioner finns inte risk för att arbetstillfällen på grund av rationalisering av betalningsförmedling försvinner från olika delar av sektorn, kanske från glesbygd, för att samlas hos Utbetalningsmyndigheten.

18.17 Konsekvenser för risk och sårbarhet i krig och kris

Eftersom det är fråga om en kommunal anslutning till delarna med borgargränsnitt och bankkontoregister i systemet med transaktionskonto och till verksamheten dataanalys och granskning ser vi inte att våra förslag innebär några konsekvenser för risk och sårbarhet i krig och kris.

18.18 Konsekvenser i förhållande till Sveriges åtaganden gentemot EU

Förslagen bedöms inte ha några konsekvenser i förhållande till vad som följer av Sveriges medlemskap i EU.

18.19 Konsekvenser för miljön

Vi kan inte se att våra förslag påverkar miljön i något avseende.

19 Författningskommentar till författningsförslag 1

19.1 Förslaget till lag om ändring i lagen (2023:454) om transaktionskonto vid Utbetalningsmyndigheten

1 §

Denna lag innehåller bestämmelser om Utbetalningsmyndighetens system med transaktionskonto och om de *statliga* utbetalningar som ska ske genom detta system *samt om de utbetalningar från kommuner och regioner som ska registreras i systemet.*

I paragrafen anges lagens innehåll. Övervägandena finns i avsnitt 12.3.1.

I paragrafen anges att uppgifter om kommunala utbetalningar endast ska registreras i systemet med transaktionskonto, till skillnad från de statliga utbetalningarna som ska ske genom systemet.

2 §

Utbetalningsmyndigheten ska administrera ett system med transaktionskonto för utbetalningar från statliga myndigheter. De myndigheter som omfattas av systemet är Arbetsförmedlingen, Centrala studiestödsnämnden, Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Skatteverket.

Kommuner och regioner omfattas av systemet med transaktionskonto i den utsträckning som framgår av 11 a–11 b §§.

Av paragrafen framgår att Utbetalningsmyndigheten ska administrera ett system med transaktionskonto. Övervägandena finns i avsnitt 12.3.1.

Första stycket är oförändrat.

Andra stycket, som är nytt, innebär att även utbetalningar från kommuner och regioner omfattas av systemet med transaktionskonto. Bestämmelser om i vilken utsträckning de omfattas av systemet framgår av särskilda paragrafer till vilka det hänvisas.

3 §

Med beslutande myndighet avses i lagen den *statliga* myndighet som har beslutat att en utbetalning som omfattas av systemet med transaktionskonto ska ske.

Med kreditinstitut avses i lagen kreditinstitut enligt lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse samt utländska kreditinstitut enligt samma lag om institutet har filial i Sverige.

Paragrafen innehåller definitioner av begrepp som används i lagen. Övervägandena finns i avsnitt 12.3.1.

Med anledning av att kommuner och regioner läggs till i lagen har det i paragrafens första stycke gjorts ett förtydligande om att det endast är statliga myndigheter som är att anse som beslutande myndigheter. En beslutande myndighet är en sådan som har beslutat om en utbetalning som ska ske genom systemet med transaktionskonto. Beträffande utbetalningar från kommuner och regioner ska endast uppgifter om utbetalningen registreras i systemet med transaktionskonto.

Kommunala utbetalningar

11 a §

Utbetalningsmyndigheten ska i systemet med transaktionskonto registrera uppgifter om de utbetalningar från kommuner och regioner som anges i 11 b §. Uppgifterna ska registreras så snart Utbetalningsmyndigheten får ett underlag från kommunen eller regionen om att utbetalningen är beslutad.

Paragrafen är ny och reglerar i vilken utsträckning utbetalningar från kommuner och regioner omfattas av systemet med transaktionskonto och vad som ska registreras om dessa utbetalningar. Övervägandena finns i avsnitt 12.3.3.

I systemet ska Utbetalningsmyndigheten registrera uppgifter om sådana utbetalningar från kommuner och regioner som enligt denna lag omfattas av systemet med transaktionskonto. Av 11 b § i lagen framgår vilka kommunala utbetalningar som omfattas av systemet. Samma typ av uppgifter som registreras om de statliga utbetalningarna ska registreras om de kommunala utbetalningarna.

Till skillnad från vad som gäller för utbetalningar från statliga myndigheter som är anslutna till systemet med transaktionskonto, ska endast uppgifter om utbetalningar från kommuner och regioner registreras i systemet. Med utbetalningar avses utbetalningar till både fysiska och juridiska personer. Eftersom Utbetalningsmyndigheten inte ska ta över ansvaret för de kommunala utbetalningarna behöver något transaktionskonto inte registreras för en betalningsmottagare med anledning av ett beslut om en kommunal utbetalning.

Anslutningen till systemet möjliggör att information om kommunala utbetalningar kan presenteras för betalningsmottagarna tillsammans med mottagarens övriga offentliga utbetalningar. Anslutning sker också till bankkontoregistret.

Så snart det finns underlag för en utbetalning ska uppgifter om utbetalningen registreras i systemet med transaktionskonto. I detta ligger ett visst skyndsamhetskrav. Att uppgifter ska registreras i systemet med transaktionskonto så snart det finns underlag för det innebär att registrering kan komma att ske, och därmed synas för betalningsmottagaren, innan själva utbetalningen sker.

11 b §

I systemet med transaktionskonto ska registreras uppgifter om utbetalningar av ekonomiska förmåner och ekonomiska stöd som beslutats av kommuner eller regioner.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om att undanta vissa ekonomiska förmåner eller ekonomiska stöd från att registreras i systemet med transaktionskonto.

Paragrafen är ny och reglerar vilka kommunala utbetalningar som ska omfattas av Utbetalningsmyndighetens system med transaktionskonto. Övervägandena finns i avsnitt 12.3.4.

I paragrafens *första stycke* anges att det i systemet med transaktionskonto ska registreras uppgifter om utbetalningar av ekonomiska förmåner och ekonomiska stöd som beslutats av kommuner eller

regioner. Med ekonomiska förmåner avses bidrag, ersättningar, pensioner och lån som betalats ut till eller tillgodoräknas fysiska personer. Inom begreppet faller utbetalningar av till exempel ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen (2001:453), ersättning enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade och enligt lagen (1991:419) om reseersättning vid sjukresor när ersättningen betalas till en fysisk person. Begreppet ekonomiskt stöd omfattar bidrag, stöd, ersättningar och lån som betalas ut till eller tillgodoräknas företag eller andra juridiska personer. Föreningsbidrag är ett exempel på ett ekonomiskt stöd. Även ersättningar för personlig assistans kan falla in under begreppet när ersättningen utbetalas till annan än fysisk person.

Andra stycket innehåller ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om att undanta uppgifter om vissa ekonomiska förmåner eller ekonomiska stöd från att registreras i systemet med transaktionskonto. Utgångspunkten är att uppgifter om samtliga utbetalningar av ekonomiska förmåner och ekonomiska stöd ska registreras, men det kan finnas skäl att undanta vissa typer av sådana utbetalningar exempelvis på grund av att de förekommer i begränsad omfattning eller endast ska gälla under viss kortare tid. I sådana fall kan bedömningen vara att det inte finns någon mening med att även sådana utbetalningar ska rapporteras till Utbetalningsmyndigheten.

12 §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter om

1. vilka slags *statliga* utbetalningar som ska administreras via systemet med transaktionskonto,
2. hur *statliga* utbetalningar som ska administreras via systemet med transaktionskonto ska göras, och
3. hur registreringen av uppgifterna om de utbetalningar som avses i 11 b § ska göras.

Paragrafen innehåller en upplysningsbestämmelse om regeringens föreskriftsrätt. Övervägandena finns i avsnitt 12.3.4.

I paragrafen har förtydligats att första och andra punkterna bara gäller statliga utbetalningar. Det har också lagts till en tredje punkt med en upplysning om att regeringen, eller den myndighet som rege-

ingen bestämmer, med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen kan meddela föreskrifter om hur uppgifterna om kommunala utbetalningar ska registreras i systemet med transaktionskonto.

Ikraftträdandebestämmelsen

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2026.
2. Senast den 1 juli 2029 ska uppgifter om alla utbetalningar som avses i 11 b § registreras i systemet med transaktionskonto.

Av *första punkten* framgår när lagen ska träda i kraft.

Andra punkten innebär att samtliga utbetalningar som omfattas av lagen ska registreras i systemet med transaktionskonto senast den 1 juli 2029. Bestämmelsen möjliggör att endast uppgifter om vissa utbetalningar registreras i systemet med transaktionskonto i ett inledande skede. Det är Utbetalningsmyndigheten som i samråd med kommuner och regioner avgör när och vilka utbetalningar som det ska registreras uppgifter om. Från och med den 1 juli 2029 ska lagen tillämpas på alla utbetalningar som omfattas av lagens tillämpningsområde.

Övervägandena finns i kapitel 17.

19.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (2023:455) om Utbetalningsmyndighetens granskning av utbetalningar

2 kap.

2 §

En inledande granskning ska leda till

1. att granskningen avslutas utan åtgärd,
2. att en underrättelse om en urvalsträff lämnas till en berörd myndighet, *kommun*, *region* eller arbetslöshetskassa för hantering, eller
3. att en fördjupad granskning inleds.

I paragrafen regleras vad en inledande granskning ska leda till. Övervägandena finns i avsnitt 12.4.3.

Första och tredje punkterna är oförändrade.

Av *andra punkten* framgår att en inledande granskning kan leda till att en underrättelse om en urvalsträff lämnas till en berörd aktör. Paragrafen ändras på så sätt att kommuner och regioner läggs till i uppräkningslistan av aktörer till vilka en underrättelse om en urvalsträff kan lämnas.

3 §

Om det finns anledning för Utbetalningsmyndigheten att anta att det har skett en felaktig utbetalning får myndigheten inleda en fördjupad granskning genom att göra en närmare analys av urvalsträffen.

I 9 och 10 §§ lagen (2023:456) om skyldighet att lämna uppgifter till Utbetalningsmyndigheten finns bestämmelser om skyldighet för statliga myndigheter, *kommuner*, *regioner*, arbetslöshetskassor och kreditinstitut att lämna vissa uppgifter när Utbetalningsmyndigheten har inlett en fördjupad granskning.

I paragrafens första stycke regleras när Utbetalningsmyndigheten får inleda en fördjupad granskning genom att göra en närmare analys av urvalsträffen. I paragrafens andra stycke finns en hänvisning till andra aktörers uppgiftsskyldighet i samband med Utbetalningsmyndighetens fördjupade granskningar. Övervägandena finns i avsnitt 12.4.3.

Första stycket är oförändrat.

Ändringen i *andra stycket* innebär en upplysning om att även kommuner och regioner ingår i den krets av aktörer som är skyldiga att lämna uppgifter till Utbetalningsmyndigheten när en fördjupad granskning har inletts. Det innebär att när Utbetalningsmyndigheten inlett en fördjupad granskning avseende en utbetalning, exempelvis från Försäkringskassan, finns inte något hinder för Utbetalningsmyndigheten att begära uppgifter från kommuner och regioner om det skulle behövas vid granskningen.

4 §

Vid bedömningen av vilka urvalsträffar som väljs ut för en fördjupad granskning ska Utbetalningsmyndigheten prioritera urvalsträffar där

1. det finns anledning att anta att fler än en myndighet, *kommun*, *region* eller arbetslöshetskassa berörs av det förhållande som ligger till grund för antagandet att det har skett en felaktig utbetalning, och

2. effektivitetsskäl talar för att granskningen utförs av Utbetalningsmyndigheten i stället för av berörda myndigheter, *kommuner, regioner* eller arbetslöshetskassor.

I paragrafen anges vad som ska vara vägledande vid bedömningen av vilka urvalsträffar som väljs ut för fördjupad granskning. Övervägandena finns i avsnitt 12.4.3.

Paragrafen ändras på så sätt att kommuner och regioner läggs till i uppräkningsdelen av aktörer i paragrafens båda punkter.

5 §

En fördjupad granskning ska avslutas om

1. det inte längre finns anledning att anta att en felaktig utbetalning har skett, eller

2. det är mer effektivt att granskningen fortsätter vid berörda myndigheter, *kommuner, regioner* eller arbetslöshetskassor.

En fördjupad granskning får också avslutas om det finns andra skäl för det.

Paragrafen reglerar när en fördjupad granskning ska avslutas. Övervägandena finns i avsnitt 12.4.3.

Paragrafen ändras på så sätt att kommuner och regioner läggs till i uppräkningsdelen av aktörer i *första styckets andra punkt*.

Andra stycket är oförändrat.

3 kap.

1 §

Utbetalningsmyndigheten ska underrätta den myndighet, *kommun, region* eller arbetslöshetskassa som har beslutat om utbetalningen när en fördjupad granskning inleds och avslutas samt om resultatet av granskningen.

Av paragrafen framgår att Utbetalningsmyndigheten ska underrätta den aktör som har beslutat om utbetalningen när en fördjupad granskning inleds och avslutas samt om resultatet av granskningen. Övervägandena finns i avsnitt 12.4.3 och 14.6.1.

Paragrafen ändras på så sätt att kommuner och regioner läggs till i uppräkningsdelen av aktörer som ska underrättas.

6 §

Av en underrättelse enligt 1–5 §§ ska det framgå vilka omständigheter som ligger till grund för Utbetalningsmyndighetens antagande om felaktigheten och andra uppgifter som kan antas vara av betydelse för berörda myndigheters, *kommuners*, *regioners* eller arbetslöshetskassors handläggning.

I paragrafen anges vad som ska framgå av en underrättelse enligt 1–5 §§. Övervägandena finns i avsnitt 12.4.3 och 14.6.1.

Paragrafen ändras på så sätt att kommuner och regioner läggs till i uppräkningsen av berörda aktörer.

Ikraftträdandebestämmelsen

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2026.

2. Senast den 1 juli 2029 ska alla kommunala utbetalningar av ekonomiska förmåner och ekonomiska stöd omfattas av denna lag.

Av *första punkten* framgår när lagen ska träda i kraft.

Andra punkten innebär att alla kommunala utbetalningar av ekonomiska förmåner och ekonomiska stöd ska omfattas av lagen senast den 1 juli 2029. Bestämmelsen möjliggör att endast vissa ekonomiska förmåner och ekonomiska stöd omfattas av lagen i ett inledande skede. Det är Utbetalningsmyndigheten som i samråd med kommuner och regioner avgör när och vilka utbetalningar som ska omfattas. Från och med den 1 juli 2029 ska lagen tillämpas på alla utbetalningar som omfattas av lagens tillämpningsområde.

Övervägandena finns i kapitel 17.

19.3 Förslaget till lag om ändring i lagen (2023:456) om skyldighet att lämna uppgifter till Utbetalningsmyndigheten

1 §

Denna lag innehåller bestämmelser om skyldigheter för statliga myndigheter, *kommuner*, *regioner* och andra aktörer att i vissa fall lämna uppgifter till Utbetalningsmyndigheten.

I paragrafen anges att lagen innehåller bestämmelser om skyldigheter för vissa aktörer att lämna uppgifter till Utbetalningsmyndigheten. Övervägandena finns i avsnitt 14.2.1.

Ändringen innebär att kommuner och regioner har lagts till i uppräknningen av de aktörer som omfattas av lagen.

2 §

De *statliga* myndigheter vars utbetalningar ska administreras via systemet med transaktionskonto enligt lagen (2023:454) om transaktionskonto vid Utbetalningsmyndigheten ska lämna de uppgifter till Utbetalningsmyndigheten som den behöver för att administrera utbetalningarna.

Kommuner och regioner ska lämna de uppgifter till Utbetalningsmyndigheten som den behöver för att registrera uppgifter om utbetalningar i systemet med transaktionskonto enligt lagen (2023:454) om transaktionskonto vid Utbetalningsmyndigheten.

Paragrafen innehåller en uppgiftsskyldighet för de myndigheter som ska lämna uppgifter av betydelse för systemet med transaktionskonto. Övervägandena finns i avsnitt 14.3.1.

Första stycket förtydligas så att det framgår att uppgiftsskyldigheten i första stycket avser statliga myndigheter.

En nytt *andra stycke* införs som innehåller en bestämmelse om skyldighet för kommuner och regioner att lämna uppgifter till Utbetalningsmyndigheten för registrering av uppgifter om utbetalningar i systemet med transaktionskonto. Av andra stycket följer att kommuner och regioner är skyldiga att lämna de uppgifter som Utbetalningsmyndigheten behöver för att kunna registrera uppgifter om utbetalningar av ekonomiska förmåner och ekonomiska stöd i systemet med transaktionskonto. Det kan bland annat handla om uppgifter om namn, person-, samordnings- eller organisationsnummer, belopp som betalas ut, datum för utbetalning, vad utbetalningen avser, vilken period som utbetalningen avser, status på utbetalningen samt sättet för en utbetalning. Även uppgifter om betalningsmottagarens bankkontonummer kan behöva lämnas. Det är endast de uppgifter som Utbetalningsmyndigheten behöver för att registrera uppgifter om utbetalningarna i systemet med transaktionskonto som omfattas. Det är uppgifter om själva utbetalningen som ska lämnas ut och inte uppgifter om till exempel vilken sjukdom som är grunden för förmånen eller stödet.

Det bör inte krävas någon uttrycklig begäran från Utbetalningsmyndigheten i varje enskilt fall för att uppgiftslämnande ska ske. En rutinmässig överföring av uppgifter behöver dock alltid föregås av någon form av kontakt från Utbetalningsmyndigheten i anslutning till att en rutin för överföringen upprättas. I samband med en sådan begäran eller kontakt får Utbetalningsmyndigheten precisera vilka uppgifter som myndigheten vill få del av, och med vilken regelbundenhet detta ska ske. Den utlämnande myndigheten får i samband med detta ta ställning till om uppgifterna omfattas av uppgiftsskyldigheten och ska lämnas ut.

Vilka uppgifter som ska registreras i systemet med transaktionskonto regleras i lagen om transaktionskonto vid Utbetalningsmyndigheten.

3 a §

Kommuner och regioner ska lämna uppgifter till Utbetalningsmyndigheten om

1. beslut som rör ekonomiska förmåner eller ekonomiska stöd och de omständigheter som har legat till grund för ett sådant beslut eller som har haft betydelse för verkställigheten av det, och

2. kontaktuppgifter för fysiska och juridiska personer som omfattas av sådana beslut som avses i punkten 1, samt uppgivna kontaktpersoner och ombud.

Paragrafen som är ny reglerar en skyldighet för kommuner och regioner att lämna uppgifter till Utbetalningsmyndigheten som är av betydelse för den senare myndighetens dataanalyser och urval. Övervägandena finns i avsnitt 14.4.1 och 14.4.2.

Första punkten avser uppgifter om beslut som rör ekonomiska förmåner och ekonomiska stöd. Begreppet ekonomisk förmån omfattar bidrag och ersättningar som betalas ut till eller tillgodoräknas fysiska personer som till exempel ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen (2001:453) och ersättning enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade eller enligt lagen (1991:419) om resekostnadsersättning vid sjukresor när ersättningen betalas till en fysisk person. Begreppet ekonomiskt stöd omfattar till exempel föreningsbidrag eller i vissa fall ersättning för personlig assistans när ersättningen utbetalas till annan än fysisk person. Uppgiftsskyldigheten omfattar beslutet om att bevilja eller avslå en ansökan om förmån eller stöd samt beslut om ändring, omprövning eller återkrav avseende sådana beslut. Såväl beslutsmeningen som skälen för be-

slutet omfattas. Även beslut som har fattats av en domstol efter överklagande bör omfattas. Det finns således inte något krav på att beslutet ska ha fattats av den som omfattas av uppgiftsskyldigheten, men uppgiften om beslutet ska finnas tillgänglig hos den utlämnande kommunen eller regionen och röra den ekonomiska förmån eller ekonomiska stöd som kommunen eller regionen beslutat. Vidare omfattas beslut under handläggning av en ansökan om förmån eller stöd som är av betydelse för om förmånen eller stödet ska beviljas.

Omständigheter som legat till grund för beslutet kan avse uppgifter som har inkommit i ett ärende under handläggningen och som har haft betydelse för utgången i ärendet. Det kan handla om ansökan och uppgifter som bifogats en ansökan. Även kompletterande underlag som inhämtats från den enskilde själv eller uppgifter inhämtade från annat håll som tagits in i ett ärende omfattas. Uppgifterna kan avse den enskildes förhållanden om till exempel hälsotillstånd, anställning, bostad eller inkomst. Även andra omständigheter, som till exempel resultatet av kontroller som har utförts av den beslutande kommunen eller regionen, kan ligga till grund för beslutet och därför omfattas av uppgiftsskyldigheten. Uppgifter om omständigheter som har saknat betydelse för beslutet, som till exempel ett yttrande som inte innehåller några argument i sak eller ett intyg som avser en period som inte omfattas av prövningen, omfattas inte av uppgiftsskyldigheten.

Omständigheter som har haft betydelse för verkställigheten av beslut som rör ekonomiska förmåner eller ekonomiska stöd kan till exempel handla om andra omständigheter som har påverkat möjligheterna för kommun eller region att verkställa en utbetalning, som till exempel att mottagaren befinner sig utomlands, har en felaktig folkbokföringsadress eller inte är samma person som den som har rätt till medlen. Det kan också handla om digitala autentiseringsuppgifter eller andra tekniska data.

Andra punkten avser olika kontaktuppgifter för fysiska och juridiska personer som omfattas av ett beslut om sådana ekonomiska förmåner eller ekonomiska stöd som nämns i första punkten. Att en fysisk eller juridisk person "omfattas" av ett beslut innebär att kontaktuppgifter ska lämnas till Utbetalningsmyndigheten även avseende enskilda som har fått avslag på en ansökan om ett stöd eller en förmån. Därutöver omfattar bestämmelsen kontaktuppgifter till uppgivna kontaktpersoner och ombud. Med kontaktuppgifter avses

till exempel adress, telefonnummer och e-postadress. Med kontaktperson avses den fysiska person som för en juridisk persons räkning sköter kontakten med myndigheten.

De ovan nämnda bestämmelserna innebär inte att samtliga uppgifter som räknas upp alltid ska lämnas till Utbetalningsmyndigheten. Beroende på inriktningen på dataanalyserna och urvalen kan det variera vilka uppgifter som Utbetalningsmyndigheten är i behov av, och även vilka kommuner eller regioner som Utbetalningsmyndigheten vänder sig till.

Bestämmelsen innebär inte att uppgifter ska lämnas endast på begäran. Uppgiftslämnandet ska ske genom regelbunden överföring av uppgifter från de kommuner och regioner till Utbetalningsmyndigheten (se vidare kommentaren till 2 §).

Uppgiftsskyldigheten, som har sekretessbrytande verkan enligt 10 kap. 28 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), tar sikte på uppgifter om de relevanta omständigheterna, inte på handlingar. Det finns dock inget som hindrar att en kommun eller region av praktiska skäl fullgör sin uppgiftsskyldighet genom att lämna över en handling, om förutsättningarna i övrigt för ett sådant utlämnande är uppfyllda.

9 §

Statliga myndigheter, *kommuner*, *regioner* och arbetslöshetskassorna ska på begäran av Utbetalningsmyndigheten lämna uppgifter som avser en namngiven fysisk eller juridisk person som behövs vid en fördjupad granskning enligt lagen (2023:455) om Utbetalningsmyndighetens granskning av utbetalningar.

Första stycket gäller inte i fråga om uppgifter som omfattas av sekretess enligt 25 kap. 1–5 och 8 §§ och 26 kap. 1 a § första stycket och 3, 4 och 6 §§ offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Paragrafen reglerar skyldigheten för ett antal aktörer att lämna uppgifter som behövs vid en fördjupad granskning vid Utbetalningsmyndigheten. Övervägandena finns i avsnitt 14.5.1.

Första stycket ändras så att det framgår att även kommuner och regioner omfattas av bestämmelsen. Uppgiftsskyldigheten omfattar samtliga uppgifter som avser en namngiven fysisk eller juridisk person och som behövs för en fördjupad granskning. Bestämmelser om den fördjupade granskningen finns i lagen om Utbetalningsmyndig-

hetens granskning av utbetalningar. Med uppgifter avses såväl muntliga som skriftliga uppgifter.

Bestämmelsens utformning medför att Utbetalningsmyndigheten inte kan begära uppgifter utan att specificera vilken fysisk eller juridisk person som begäran avser. Även avlidna personer omfattas i den mån uppgifter hänförliga till en avliden behövs vid granskning av en utbetalning till en annan person. Det kan vid en fördjupad granskning av ett ekonomiskt stöd som utbetalats till ett företag till exempel finnas behov av att få ta del av uppgifter rörande den fysiska person som stödet avsett, även om den enskilde har avlidit vid tiden för granskningen.

Många olika slags uppgifter kan behöva hämtas in för att myndigheten ska kunna genomföra en fördjupad granskning. Beroende på vilken utbetalning som är föremål för fördjupad granskning kan behovet av uppgifter variera. Vid granskning av stöd som betalats ut från kommuner till ett assistansbolag kan tidrapporter för personliga assistenter behöva begäras in från kommunen. Det kan också röra inhämtade kontoutdrag, uppgifter från en ärendeakt eller uppgifter som finns i andra ärenden hos socialtjänsten som till exempel orosanmälningar eller avvikelседata som finns hos regioner. En begäran av Utbetalningsmyndigheten om att ta del av uppgifter med stöd av bestämmelsen ska vara tydlig och precis.

Ett nytt *andra stycke* införs som innehåller en uppräkningslista av de sekretessbestämmelser till skydd för uppgift om enskilda personliga eller ekonomiska förhållanden som har undantagits från bestämmelsens tillämpningsområde. Det innebär till exempel att uppgiftsskyldigheten inte gäller för patientuppgifter som är sekretessbelagda enligt någon av de uppräknade bestämmelserna. Socialtjänstsekretessen enligt 26 kap. 1 § OSL undantas inte från bestämmelsens tillämpningsområde.

Ikraftträdandebestämmelsen

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2026.
2. Senast den 1 juli 2029 ska alla kommunala utbetalningar av ekonomiska förmåner och ekonomiska stöd omfattas av denna lag.

Av första punkten framgår när lagen ska träda i kraft.

Andra punkten innebär att alla kommunala utbetalningar av ekonomiska förmåner och ekonomiska stöd ska omfattas av lagen senast den 1 juli 2029. Bestämmelsen möjliggör att endast vissa ekonomiska förmåner och ekonomiska stöd omfattas av lagen i ett inledande skede. Det är Utbetalningsmyndigheten som i samråd med kommuner och regioner avgör när och vilka utbetalningar som ska omfattas. Från och med den 1 juli 2029 ska lagen tillämpas på alla utbetalningar som omfattas av lagens tillämpningsområde.

Övervägandena finns i kapitel 17.

20 Författningskommentar till författningsförslag 2

20.1 Förslaget till lag om ändring i lagen (2023:455) om Utbetalningsmyndighetens granskning av utbetalningar

2 kap.

2 §

En inledande granskning ska leda till

1. att granskningen avslutas utan åtgärd,
2. att en underrättelse om en urvalsträff lämnas till en berörd myndighet, *kommun, region* eller arbetslöshetskassa för hantering, eller
3. att en fördjupad granskning inleds.

I paragrafen regleras vad en inledande granskning ska leda till. Övervägandena finns i avsnitt 12.4.3.

Första punkten och tredje punkterna är oförändrade.

Av *andra punkten* framgår att en inledande granskning kan leda till att en underrättelse om en urvalsträff lämnas till en berörd aktör. Paragrafen ändras på så sätt att kommuner och regioner läggs till i uppräkningsdelen av aktörer till vilka en underrättelse om en urvalsträff kan lämnas.

3 §

Om det finns anledning för Utbetalningsmyndigheten att anta att det har skett en felaktig utbetalning får myndigheten inleda en fördjupad granskning genom att göra en närmare analys av urvalsträffen.

I 9 och 10 §§ lagen (2023:456) om skyldighet att lämna uppgifter till Utbetalningsmyndigheten finns bestämmelser om skyldighet för statliga myndigheter, *kommuner, regioner*, arbetslöshetskassor och kreditinstitut

att lämna vissa uppgifter när Utbetalningsmyndigheten har inlett en fördjupad granskning.

I paragrafens första stycke regleras när Utbetalningsmyndigheten får inleda en fördjupad granskning genom att göra en närmare analys av urvalsträffen. I paragrafens andra stycke finns en hänvisning till andra aktörers uppgiftsskyldighet i samband med Utbetalningsmyndighetens fördjupade granskningar. Övervägandena finns i avsnitt 12.4.3.

Första stycket är oförändrat.

Ändringen i *andra stycket* innebär en upplysning om att även kommuner och regioner ingår i den krets av aktörer som är skyldiga att lämna uppgifter till Utbetalningsmyndigheten när en fördjupad granskning har inletts. Det innebär att när Utbetalningsmyndigheten inlett en fördjupad granskning avseende en utbetalning, exempelvis från Försäkringskassan, finns inte något hinder för Utbetalningsmyndigheten att begära uppgifter från kommuner och regioner om det skulle behövas vid granskningen.

4 §

Vid bedömningen av vilka urvalsträffar som väljs ut för en fördjupad granskning ska Utbetalningsmyndigheten prioritera urvalsträffar där

1. det finns anledning att anta att fler än en myndighet, *kommun, region* eller arbetslöshetskassa berörs av det förhållande som ligger till grund för antagandet att det har skett en felaktig utbetalning, och
2. effektivitetsskäl talar för att granskningen utförs av Utbetalningsmyndigheten i stället för av berörda myndigheter, *kommuner, regioner* eller arbetslöshetskassor.

I paragrafen anges vad som ska vara vägledande vid bedömningen av vilka urvalsträffar som väljs ut för fördjupad granskning. Övervägandena finns i avsnitt 12.4.3.

Paragrafen ändras på så sätt att kommuner och regioner läggs till i uppräkningslistan av aktörer i paragrafens båda punkter.

5 §

En fördjupad granskning ska avslutas om

1. det inte längre finns anledning att anta att en felaktig utbetalning har skett, eller

2. det är mer effektivt att granskningen fortsätter vid berörda myndigheter, *kommuner*, *regioner* eller arbetslöshetskassor.

En fördjupad granskning får också avslutas om det finns andra skäl för det.

Paragrafen reglerar när en fördjupad granskning ska avslutas. Övervägandena finns i avsnitt 12.4.3.

Paragrafen ändras på så sätt att kommuner och regioner läggs till i uppräkningsav aktörer i *första styckets andra punkt*.

Andra stycket är oförändrat.

3 kap.

1 §

Utbetalningsmyndigheten ska underrätta den myndighet, *kommun*, *region* eller arbetslöshetskassa som har beslutat om utbetalningen när en fördjupad granskning inleds och avslutas samt om resultatet av granskningen.

Av paragrafen framgår att Utbetalningsmyndigheten ska underrätta den aktör som har beslutat om utbetalningen när en fördjupad granskning inleds och avslutas samt om resultatet av granskningen. Övervägandena finns i avsnitt 12.4.3 och 14.6.1.

Paragrafen ändras på så sätt att kommuner och regioner läggs till i uppräkningsav aktörer som ska underrättas.

6 §

Av en underrättelse enligt 1–5 §§ ska det framgå vilka omständigheter som ligger till grund för Utbetalningsmyndighetens antagande om felaktigheten och andra uppgifter som kan antas vara av betydelse för berörda myndigheters, *kommuners*, *regioners* eller arbetslöshetskassors handläggning.

I paragrafen anges vad som ska framgå av en underrättelse enligt 1–5 §§. Övervägandena finns i avsnitt 12.4.3 och 14.6.1.

Paragrafen ändras på så sätt att kommuner och regioner läggs till i uppräkningsav berörda aktörer.

Ikraftträdandebestämmelsen

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2026.
2. Senast den 1 juli 2029 ska alla kommunala utbetalningar av ekonomiska förmåner och ekonomiska stöd omfattas av denna lag.

Av *första punkten* framgår när lagen ska träda i kraft.

Andra punkten innebär att alla kommunala utbetalningar av ekonomiska förmåner och ekonomiska stöd ska omfattas av lagen senast den 1 juli 2029. Bestämmelsen möjliggör att endast vissa ekonomiska förmåner och ekonomiska stöd omfattas av lagen i ett inledande skede. Det är Utbetalningsmyndigheten som i samråd med kommuner och regioner avgör när och vilka utbetalningar som ska omfattas. Från och med den 1 juli 2029 ska lagen tillämpas på alla utbetalningar som omfattas av lagens tillämpningsområde.

Övervägandena finns i kapitel 17.

20.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (2023:456) om skyldighet att lämna uppgifter till Utbetalningsmyndigheten

1 §

Denna lag innehåller bestämmelser om skyldigheter för statliga myndigheter, *kommuner*, *regioner* och andra aktörer att i vissa fall lämna uppgifter till Utbetalningsmyndigheten.

I paragrafen anges att lagen innehåller bestämmelser om skyldigheter för vissa aktörer att lämna uppgifter till Utbetalningsmyndigheten. Övervägandena finns i avsnitt 14.2.1.

Ändringen innebär att kommuner och regioner har lagts till i uppräknningen av de aktörer som omfattas av lagen.

3 a §

Kommuner och regioner ska lämna uppgifter till Utbetalningsmyndigheten om
1. beslut som rör ekonomiska förmåner eller ekonomiska stöd och de omständigheter som har legat till grund för ett sådant beslut eller som har haft betydelse för verkställigheten av det, och

2. kontaktuppgifter för fysiska och juridiska personer som omfattas av sådana beslut som avses i punkten 1, samt uppgivna kontaktpersoner och ombud.

Paragrafen som är ny reglerar en skyldighet för kommuner och regioner att lämna uppgifter till Utbetalningsmyndigheten som är av betydelse för den senare myndighetens dataanalyser och urval. Övervägandena finns i avsnitt 14.4.1 och 14.4.2.

Första punkten avser uppgifter om beslut som rör ekonomiska förmåner och ekonomiska stöd. Begreppet ekonomisk förmån omfattar bidrag och ersättningar som betalas ut till eller tillgodoräknas fysiska personer som till exempel ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen (2001:453) och ersättning enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade eller enligt lagen (1991:419) om resekostnadsersättning vid sjukresor när ersättningen betalas till en fysisk person. Begreppet ekonomiskt stöd omfattar till exempel föreningsbidrag eller i vissa fall ersättning för personlig assistans när ersättningen utbetalas till annan än fysisk person. Uppgiftsskyldigheten omfattar beslutet om att bevilja eller avslå en ansökan om förmån eller stöd samt beslut om ändring, omprövning eller återkrav avseende sådana beslut. Såväl beslutsmeningen som skälen för beslutet omfattas. Även beslut som har fattats av en domstol efter överklagande bör omfattas. Det finns således inte något krav på att beslutet ska ha fattats av den som omfattas av uppgiftsskyldigheten, men uppgiften om beslutet ska finnas tillgänglig hos den utlämnande kommunen eller regionen och röra den ekonomiska förmån eller ekonomiska stöd som kommunen eller regionen beslutat. Vidare omfattas beslut under handläggning av en ansökan om förmån eller stöd som är av betydelse för om förmånen eller stödet ska beviljas.

Omständigheter som legat till grund för beslutet kan avse uppgifter som har inkommit i ett ärende under handläggningen och som har haft betydelse för utgången i ärendet. Det kan handla om ansökan och uppgifter som bifogats en ansökan. Även kompletterande underlag som inhämtats från den enskilde själv eller uppgifter inhämtade från annat håll som tagits in i ett ärende omfattas. Uppgifterna kan avse den enskildes förhållanden om till exempel hälsotillstånd, anställning, bostad eller inkomst. Även andra omständigheter, som till exempel resultatet av kontroller som har utförts av den beslutande kommunen eller regionen, kan ligga till grund för beslutet och därför omfattas av uppgiftsskyldigheten. Uppgifter om omständigheter

som har saknat betydelse för beslutet, som till exempel ett yttrande som inte innehåller några argument i sak eller ett intyg som avser en period som inte omfattas av prövningen, omfattas inte av uppgiftsskyldigheten.

Omständigheter som har haft betydelse för verkställigheten av beslut som rör ekonomiska förmåner eller ekonomiska stöd kan till exempel handla om uppgifter om namn, person-, samordnings- eller organisationsnummer, belopp som betalas ut, datum för utbetalning, vad utbetalningen avser, vilken period som utbetalningen avser samt status på utbetalningen samt sättet för en utbetalning. Även uppgifter om betalningsmottagarens bankkontonummer kan behöva lämnas. Det kan också handla om andra omständigheter som har påverkat möjligheterna för kommun eller region att verkställa en utbetalning, som till exempel att mottagaren befinner sig utomlands, har en felaktig folkbokföringsadress eller inte är samma person som den som har rätt till medlen. Det kan också handla om digitala autentiseringsuppgifter eller andra tekniska data.

Andra punkten avser olika kontaktuppgifter för fysiska och juridiska personer som omfattas av ett beslut om sådana ekonomiska förmåner eller ekonomiska stöd som nämns i första punkten. Att en fysisk eller juridisk person ”omfattas” av ett beslut innebär att kontaktuppgifter ska lämnas till Utbetalningsmyndigheten även avseende enskilda som har fått avslag på en ansökan om ett stöd eller en förmån. Därutöver omfattar bestämmelsen kontaktuppgifter till uppgivna kontaktpersoner och ombud. Med kontaktuppgifter avses till exempel adress, telefonnummer och e-postadress. Med kontaktperson avses den fysiska person som för en juridisk persons räkning sköter kontakten med myndigheten.

De ovan nämnda bestämmelserna innebär inte att samtliga uppgifter som räknas upp alltid ska lämnas till Utbetalningsmyndigheten. Beroende på inriktningen på dataanalyserna och urvalen kan det variera vilka uppgifter som Utbetalningsmyndigheten är i behov av, och även vilka kommuner eller regioner som Utbetalningsmyndigheten vänder sig till.

Bestämmelsen innebär inte att uppgifter ska lämnas endast på begäran. Uppgiftslämnandet ska ske genom regelbunden överföring av uppgifter från de kommuner och regioner till Utbetalningsmyndigheten (se vidare kommentaren till 2 §).

Uppgiftsskyldigheten, som har sekretessbrytande verkan enligt 10 kap. 28 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), tar sikte på uppgifter om de relevanta omständigheterna, inte på handlingar. Det finns dock inget som hindrar att en kommun eller region av praktiska skäl fullgör sin uppgiftsskyldighet genom att lämna över en handling, om förutsättningarna i övrigt för ett sådant utlämnande är uppfyllda.

9 §

Statliga myndigheter, *kommuner*, *regioner* och arbetslöshetskassorna ska på begäran av Utbetalningsmyndigheten lämna uppgifter som avser en namngiven fysisk eller juridisk person som behövs vid en fördjupad granskning enligt lagen (2023:455) om Utbetalningsmyndighetens granskning av utbetalningar.

Första stycket gäller inte i fråga om uppgifter som omfattas av sekretess enligt 25 kap. 1–5 och 8 §§ och 26 kap. 1 a § första stycket och 3, 4 och 6 §§ offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Paragrafen reglerar skyldigheten för ett antal aktörer att lämna uppgifter som behövs vid en fördjupad granskning vid Utbetalningsmyndigheten. Övervägandena finns i avsnitt 14.5.1.

Första stycket ändras så det framgår att även att kommuner och regioner omfattas av bestämmelsen. Uppgiftsskyldigheten omfattar samtliga uppgifter som avser en namngiven fysisk eller juridisk person och som behövs för en fördjupad granskning. Bestämmelser om den fördjupade granskningen finns i lagen om Utbetalningsmyndighetens granskning av utbetalningar. Med uppgifter avses såväl muntliga som skriftliga uppgifter.

Bestämmelsens utformning medför att Utbetalningsmyndigheten inte kan begära uppgifter utan att specificera vilken fysisk eller juridisk person som begäran avser. Även avlidna personer omfattas i den mån uppgifter hänförliga till en avliden behövs vid granskning av en utbetalning till en annan person. Det kan vid en fördjupad granskning av ett ekonomiskt stöd som utbetalats till ett företag till exempel finnas behov av att få ta del av uppgifter rörande den fysiska person som stödet avsett, även om den enskilde har avlidit vid tiden för granskningen.

Många olika slags uppgifter kan behöva hämtas in för att myndigheten ska kunna genomföra en fördjupad granskning. Beroende på vilken utbetalning som är föremål för fördjupad granskning kan behovet av uppgifter variera. Vid granskning av stöd som betalats ut från kommuner till ett assistansbolag kan tidrapporter för personliga assistenter behöva begäras in från kommuner. Det kan också röra inhämtade kontoutdrag, uppgifter från en ärendeakt eller uppgifter som finns i andra ärenden hos socialtjänsten som till exempel oros-anmälningar eller avvikelседata som finns hos regioner. En begäran av Utbetalningsmyndigheten om att ta del av uppgifter med stöd av bestämmelsen ska vara tydlig och precis.

Ett nytt *andra stycke* införs som innehåller en uppräkningslista av de sekretessbestämmelser till skydd för uppgift om enskilda personliga eller ekonomiska förhållanden som har undantagits från bestämmelsens tillämpningsområde. Det innebär till exempel att uppgiftsskyddet inte gäller för patientuppgifter som är sekretessbelagda enligt någon av de uppräknade bestämmelserna. Socialtjänstsekretessen enligt 26 kap. 1 § OSL undantas inte från bestämmelsens tillämpningsområde.

Ikraftträdandebestämmelsen

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2026.
2. Senast den 1 juli 2029 ska alla kommunala utbetalningar av ekonomiska förmåner och ekonomiska stöd omfattas av denna lag.

Av *första punkten* framgår när lagen ska träda i kraft.

Andra punkten innebär att alla kommunala utbetalningar av ekonomiska förmåner och ekonomiska stöd ska omfattas av lagen senast den 1 juli 2029. Bestämmelsen möjliggör att endast vissa ekonomiska förmåner och ekonomiska stöd omfattas av lagen i ett inledande skede. Det är Utbetalningsmyndigheten som i samråd med kommuner och regioner avgör när och vilka utbetalningar som ska omfattas. Från och med den 1 juli 2029 ska lagen tillämpas på alla utbetalningar som omfattas av lagens tillämpningsområde.

Övervägandena finns i kapitel 17.

21 Författningskommentar till författningsförslag 3

21.1 Förslaget till lag om ändring i lagen (2023:454) om transaktionskonto vid Utbetalningsmyndigheten

1 §

Denna lag innehåller bestämmelser om Utbetalningsmyndighetens system med transaktionskonto och om de *statliga* utbetalningar som ska ske genom detta system *samt om de utbetalningar från kommuner och regioner som ska registreras i systemet.*

I paragrafen anges lagens innehåll. Övervägandena finns i avsnitt 12.5.2.

I paragrafen anges att uppgifter om kommunala utbetalningar endast ska registreras i systemet med transaktionskonto, till skillnad från de statliga utbetalningarna som ska ske genom systemet.

2 §

Utbetalningsmyndigheten ska administrera ett system med transaktionskonto för utbetalningar från statliga myndigheter. De myndigheter som omfattas av systemet är Arbetsförmedlingen, Centrala studiestödsnämnden, Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Skatteverket.

Kommuner och regioner omfattas av systemet med transaktionskonto i den utsträckning som framgår av 11 a–11 b §§.

Av paragrafen framgår att Utbetalningsmyndigheten ska administrera ett system med transaktionskonto. Övervägandena finns i avsnitt 12.5.2.

Första stycket är oförändrat.

Andra stycket, som är nytt, innebär att även utbetalningar från kommuner och regioner omfattas av systemet med transaktionskonto. Bestämmelser om i vilken utsträckning de omfattas av systemet framgår av särskilda paragrafer till vilka det hänvisas.

3 §

Med beslutande myndighet avses i lagen den *statliga* myndighet som har beslutat att en utbetalning som omfattas av systemet med transaktionskonto ska ske.

Med kreditinstitut avses i lagen kreditinstitut enligt lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse samt utländska kreditinstitut enligt samma lag om institutet har filial i Sverige.

Paragrafen innehåller definitioner av begrepp som används i lagen. Övervägandena finns i avsnitt 12.5.2.

Med anledning av att kommuner och regioner läggs till i lagen har det i paragrafens första stycke gjorts ett förtydligande om att det endast är statliga myndigheter som är att anse som beslutande myndigheter. En beslutande myndighet är en sådan som har beslutat om en utbetalning som ska ske genom systemet med transaktionskonto. Beträffande utbetalningar från kommuner och regioner ska endast uppgifter om utbetalningen registreras i systemet med transaktionskonto.

Kommunala utbetalningar

11 a §

Utbetalningsmyndigheten ska i systemet med transaktionskonto registrera uppgifter om de utbetalningar från kommuner och regioner som anges i 11 b §. Uppgifterna ska registreras så snart Utbetalningsmyndigheten får ett underlag från kommunen eller regionen om att utbetalningen är beslutad.

Paragrafen är ny och reglerar i vilken utsträckning utbetalningar från kommuner och regioner omfattas av systemet med transaktionskonto och vad som ska registreras om dessa utbetalningar. Övervägandena finns i avsnitt 12.5.2.

I systemet ska Utbetalningsmyndigheten registrera uppgifter om sådana utbetalningar från kommuner och regioner som enligt denna lag omfattas av systemet med transaktionskonto. Av 11 b § i lagen framgår vilka kommunala utbetalningar som omfattas av systemet. Samma typ av uppgifter som registreras om de statliga utbetalningarna ska registreras om de kommunala utbetalningarna.

Till skillnad från vad som gäller för utbetalningar från statliga myndigheter som är anslutna till systemet med transaktionskonto, ska endast uppgifter om utbetalningar från kommuner och regioner registreras i systemet. Med utbetalningar avses utbetalningar till både fysiska och juridiska personer. Eftersom Utbetalningsmyndigheten inte ska ta över ansvaret för de kommunala utbetalningarna behöver något transaktionskonto inte registreras för en betalningsmottagare med anledning av ett beslut om en kommunal utbetalning.

Anslutningen till systemet möjliggör att information om kommunala utbetalningar kan presenteras för betalningsmottagarna tillsammans med mottagarens övriga offentliga utbetalningar. Anslutning sker också till bankkontoregistret.

Så snart det finns underlag för en utbetalning ska uppgifter om utbetalningen registreras i systemet med transaktionskonto. I detta ligger ett visst skyndsamhetskrav. Att uppgifter ska registreras i systemet med transaktionskonto så snart det finns underlag för det innebär att registrering kan komma att ske, och därmed synas för betalningsmottagaren, innan själva utbetalningen sker.

11 b §

I systemet med transaktionskonto ska registreras uppgifter om utbetalningar från kommuner och regioner som avser

- 1. ekonomiska förmåner och ekonomiska stöd,*
- 2. utbetalningar till enskilda huvudmän enligt skollagen (2010:800), och*
- 3. utbetalningar till privata utförare som har hand om skötseln av en kommunal angelägenhet som genom avtal har lämnats över med stöd av kommunallagen (2017:725).*

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om att undanta vissa utbetalningar enligt första stycket från att registreras i systemet med transaktionskonto.

Paragrafen är ny och reglerar vilka kommunala utbetalningar som ska omfattas av Utbetalningsmyndighetens system med transaktionskonto. Övervägandena finns i avsnitt 12.5.2.

I systemet med transaktionskonto ska registreras uppgifter om tre typer av kommunala utbetalningar. Första punkten avser utbetalningar av ekonomiska förmåner och ekonomiska stöd. Med ekonomiska förmåner avses bidrag, ersättningar, pensioner och lån som betalats ut till eller tillgodoräknas fysiska personer. Inom begreppet faller utbetalningar av till exempel ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen (2001:453), ersättning enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade och enligt lagen (1991:419) om reseersättning vid sjukresor när ersättningen betalas till en fysisk person. Begreppet ekonomiskt stöd omfattar bidrag, stöd, ersättningar och lån som betalas ut till eller tillgodoräknas företag eller andra juridiska personer. Föreningsbidrag är ett exempel på ett ekonomiskt stöd. Även ersättningar för personlig assistans kan falla in under begreppet när ersättningen utbetalas till annan än fysisk person.

Andra punkten gäller utbetalningar enligt skollagen och handlar om den så kallade skolpengen, men även andra utbetalningar som sker med stöd av den lagen omfattas.

Enligt tredje punkten omfattas utbetalningar till privata utförare enligt kommunallagen. Med en sådan utförare avses en juridisk person eller en enskild individ som har hand om skötseln av en kommunal angelägenhet som genom avtal har lämnats över med stöd av kommunallagen (10 kap. 1 eller 7 §§ kommunallagen).

Andra stycket innehåller ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om att undanta uppgifter om vissa av de utbetalningar som anges i paragrafens första stycke från att registreras i systemet med transaktionskonto. Utgångspunkten är att uppgifter om samtliga sådana utbetalningar ska registreras, men det kan finnas skäl att undanta vissa typer av dem exempelvis på grund av att de förekommer i begränsad omfattning eller endast ska gälla under viss kortare tid. I sådana fall kan bedömningen vara att det inte finns någon mening med att även sådana utbetalningar ska rapporteras till Utbetalningsmyndigheten.

12 §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter om

1. vilka slags *statliga* utbetalningar som ska administreras via systemet med transaktionskonto,
2. hur *statliga* utbetalningar som ska administreras via systemet med transaktionskonto ska göras, och
3. hur registreringen av uppgifterna om de utbetalningar som avses i 11 b § ska göras.

Paragrafen innehåller en upplysningsbestämmelse om regeringens föreskriftsrätt. Övervägandena finns i avsnitt 12.5.2.

I paragrafen har förtydligats att första och andra punkten bara gäller statliga utbetalningar. Det har också lagts till en tredje punkt med en upplysning om att regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen kan meddela föreskrifter om hur uppgifterna om kommunala utbetalningar ska registreras i systemet med transaktionskonto.

Kommittédirektiv 2023:63

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 systemöver-skridande, 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 arbetssätt 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 personuppgiftsbehandlingsformer. 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 personuppgiftsansvariges 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 utökat 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 utökat 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)

Kommittédirektiv 2024:84

Tilläggsdirektiv till Utredningen om kommunal anslutning till Utbetalningsmyndighetens verksamhet (Fi 2023:04)

Beslut vid regeringssammanträde den 19 september 2024.

Förlängd tid för uppdraget

Regeringen beslutade den 11 maj 2023 kommittédirektiv om kommunal anslutning till Utbetalningsmyndighetens verksamhet (dir. 2023:63). Uppdraget skulle enligt direktiven redovisas senast den 20 december 2024.

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 20 februari 2025.

(Finansdepartementet)

Enkätfrågor

1. Vilken befattning/titel har du som ansvarar för innehållet i din kommuns/regions enkätsvar?

2. Gör er kommun/region riskanalyser och/eller intern kontroll gällande felaktiga utbetalningar på välfärdsområdet?

- Ja
- Nej
- Vet ej

3a. Vilka verksamhetsområden ingår i era riskanalyser och/eller interna kontroll? (kommuner)

Flera alternativ möjliga. Utveckla gärna kort i kommentarfältet hur ni arbetar med analyser och kontroller.

- Ekonomiskt bistånd (utbetalning till enskild)
- Hemvårdsbidrag/anhörigbidrag (utbetalning till enskild)
- Köp av hemtjänst (äldreomsorg)
- Köp av korttidsboende (äldreomsorg)
- Köp av särskilt boende (äldreomsorg)
- Köp av insatser enligt SoL (personer med funktionsnedsättning)
- Köp insatser enligt LSS och SFB (personer med funktionsnedsättning)
- Köp av individ- och familjeomsorg för vuxna med missbruksproblem
- Köp av individ- och familjeomsorg avseende barn- och ungdomsvård
- Köp av privat förskola
- Köp av privat grundskola
- Köp av privat gymnasieskola
- Köp av privat vuxenutbildning
- Köp av övrig pedagogisk verksamhet
- Köp av övrig egentlig verksamhet (infrastruktur och skydd m.m.)
- Bidrag till föreningar

3b. Vilka verksamhetsområden ingår i era riskanalyser och/eller intern kontroll? (regioner)

Flera alternativ möjliga. Utveckla gärna kort i kommentarfältet hur ni arbetar med analyser och kontroller.

- Köp av primärvård (privat)
- Köp av specialiserad somatisk vård (privat)
- Köp av specialiserad psykiatrisk vård (privat)
- Köp av tandvård (privat)
- Köp av övrig hälso- och sjukvård (privat)
- Köp av kultur, utbildning och allmän regional utveckling (privat)
- Köp av trafik och infrastruktur (privat)
- Bidrag till föreningar

4. Använder ni IT-system eller IT-tjänster för att förebygga och motverka felaktiga utbetalningar?

Utveckla gärna ert svar i kommentarfältet.

- Ja
- Nej
- Vet ej

5. Arbetar ni på annat sätt än med riskanalyser/intern kontroll eller med hjälp av IT-system/IT-tjänster för att förebygga och motverka felaktiga utbetalningar.

Utveckla gärna ert svar i kommentarfältet.

- Ja
- Nej
- Vet ej

6. I vilken grad uppfattar ni nedanstående som riskfaktorer för felaktiga utbetalningar och/eller hinder för att motverka felaktiga utbetalningar?

Utveckla gärna ert svar i kommentarfältet.

	I mycket låg grad	I ganska låg grad	I ganska hög grad	I mycket hög grad	Vet ej
Utformningen av LOU-regelverket	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Utformningen av LOV-regelverket	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Sekretessregelverket	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Brister i regelverket för tillstånd/tillståndsplikt saknas	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Brister hos tillståndsmyndigheter	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Brist på resurser för kontroller	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Svårigheter att genomföra interna kontroller	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Bristande kunskaper inom området	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Brist på vägledning/metodstöd	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Brister i folkbokföringen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Övriga riskfaktorer/hinder (ange i kommentarfältet)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

7a. Givet att det alltid finns en risk för felaktiga utbetalningar, hur stora bedömer ni att riskerna är inom olika verksamhetsområden? (kommuner)

Utveckla gärna ert svar i kommentarfältet.

	Mycket liten risk	Ganska liten risk	Ganska stor risk	Mycket stor risk	Vet ej
Ekonomiskt bistånd (utbetalning till enskild)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Hemvårdsbidrag/anhörigbidrag (utbetalning till enskild)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Köp av hemtjänst (äldreomsorg)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Köp av korttidsboende (äldreomsorg)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Köp av särskilt boende (äldreomsorg)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Köp av insatser enligt SoL (personer med funktionsnedsättning)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Köp insatser enligt LSS och SFB (personer med funktionsnedsättning)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Köp av individ- och familjeomsorg för vuxna med missbruksproblem	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Köp av individ- och familjeomsorg avseende barn- och ungdomsvård	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Köp av privat förskola	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Köp av privat grundskola	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Köp av privat gymnasieskola	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Köp av privat vuxenutbildning	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Köp av övrig pedagogisk verksamhet	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Köp av övrig egentlig verksamhet (infrastruktur och skydd m.m.)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Bidrag till föreningar	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

7b. Givet att det alltid finns en risk för felaktiga utbetalningar, hur stora bedömer ni att riskerna är inom olika verksamhetsområden? (regioner)

Utveckla gärna ert svar i kommentarfältet.

	Mycket liten risk	Ganska liten risk	Ganska stor risk	Mycket stor risk	Vet ej
Köp av primärvård (privat)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Köp av specialiserad somatisk vård (privat)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Köp av specialiserad psykiatrisk vård (privat)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Köp av tandvård (privat)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Köp av övrig hälso- och sjukvård (privat)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Köp av kultur, utbildning och allmän regional utveckling (privat)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Köp av trafik och infrastruktur (privat)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Bidrag till föreningar	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

8a. Till hur stora belopp uppgick kända felaktiga utbetalningar i kommunens köp av olika verksamheter år 2022?

Ange belopp i tusentals kronor (tkr).

Se definitionen av köp av verksamheter ovan och notera att för låga utbetalningar inte ingår i denna fråga. Om något verksamhetsområde inte har haft några kända felaktiga utbetalningar under 2022, skriv 0 (noll) i beloppsrutan. Om uppgift saknas, skriv # i beloppsrutan. Redogör gärna utförligt i kommentarfältet för vilka källor ni använt för att sammanställa beloppen (exempelvis belopp i beslut om återkrav, eftergiftsbeslut, belopp i polisanmälningar, förlikning m.m.).

	Belopp, <u>tkr</u>
Ekonomiskt bistånd (utbetalning till enskild)	
Hemvårdsbidrag/anhörigbidrag (utbetalning till enskild)	
Köp av hemtjänst (äldreomsorg)	
Köp av korttidsboende (äldreomsorg)	
Köp av särskilt boende (äldreomsorg)	
Köp av insatser enligt SoL (personer med funktionsnedsättning)	
Köp insatser enligt LSS och SFB (personer med funktionsnedsättning)	
Köp av individ- och familjeomsorg för vuxna med missbruksproblem	
Köp av individ- och familjeomsorg avseende barn- och ungdomsvård	
Köp av privat förskola	
Köp av privat grundskola	
Köp av privat gymnasieskola	
Köp av privat vuxenutbildning	
Köp av övrig pedagogisk verksamhet	
Köp av övrig egentlig verksamhet (infrastruktur och skydd m.m.)	
Bidrag till föreningar	
Totalt belopp, tkr	

8b. Till hur stora belopp uppgick kända felaktiga utbetalningar i regionens köp av olika verksamheter år 2022?

Ange belopp i tusentals kronor (tkr).

Se definitionen av köp av verksamheter ovan och notera att för låga utbetalningar inte ingår i denna fråga. Om något verksamhetsområde inte har haft några kända felaktiga utbetalningar under 2022, skriv 0 (noll) i beloppsrutan. Om uppgift saknas, skriv "#" i beloppsrutan. Redogör gärna utförligt i kommentarfältet för vilka källor ni använt för att sammanställa beloppen (exempelvis belopp i beslut om återkrav, eftergiftsbeslut, belopp i polisanmälningar, förlikning m.m.).

	Belopp, <u>tkr</u>
Köp av primärvård (privat)	
Köp av specialiserad somatisk vård (privat)	
Köp av specialiserad psykiatrisk vård (privat)	
Köp av tandvård (privat)	
Köp av övrig hälso- och sjukvård (privat)	
Köp av kultur, utbildning och allmän regional utveckling (privat)	
Köp av trafik och infrastruktur (privat)	
Bidrag till föreningar	
Totalt belopp, tkr	

Bortfallsanalys av enkätundersökningsresultatet

Sammanlagt 197 respondenter, varav 176 kommuner och 21 regioner, har besvarat enkäten. Svarsfrekvensen bland kommunerna är god (60,7 procent), men innebär likväl att nästan fyra av tio kommuner inte har besvarat enkäten. Detta bortfall innebär att enkätresultatet inte är fullt ut representativt för landets samtliga 290 kommuner. I syfte att klargöra graden av representativitet jämför vi nedan kommuner som har svarat med kommuner som inte svarat i en så kallad bortfallsanalys. Denna analys omfattar tre variabler: kommungrupp, folkmängd och den andel som köp från privata utförare utgör av driftskostnaderna. Jämförelserna som görs avser alltså de kommuner som har respektive inte har besvarat enkäten.

Bland regionerna är svarsfrekvensen 100 procent, vilket innebär att en bortfallsanalys inte behöver göras.

Kommungrupp

I tabell 1 redovisas kommuner som har respektive inte har besvarat enkäten utifrån SKR:s kommungruppsindelning. Kommungruppen större städer utgör en märkbart större andel i kategorin som har besvarat enkäten än i kategorin som inte har besvarat enkäten. I den senare kategorin är gruppen landsbygdskommuner med besöksnäring betydligt större än i den förra. Det är noterbart att samtliga tre storstadskommuner har besvarat enkäten och att fördelningen mellan kommungrupper, utöver det som nämnts, är förhållandevis jämn mellan de två kategorierna.

Det är svårt att bedöma i exakt vilken mån och på vilket sätt skillnaden, sett till kommungruppsfördelningen mellan kommuner som har respektive inte har besvarat enkäten, kan ha påverkat enkätresultatet. Men eftersom skillnaden är relativt liten bedömer vi att kategorin kommuner som har besvarat enkäten i stor utsträckning är representativ för landets samtliga kommuner sett till kommuntyp.

Tabell 1 Enkät svar efter kommungrupp bland kommuner som besvarat/inte besvarat enkäten

	Kommuner som har besvarat enkäten (176)	Kommuner som inte har besvarat enkäten (114)
Landsbygdskommun	11 %	13 %
Landsbygdskommun med besöksnäring	5 %	11 %
Lågpendlingskommun nära större stad	7 %	10 %
Mindre stad/tätort	10 %	8 %
Pendlingskommun nära mindre tätort	16 %	20 %
Pendlingskommun nära storstad	14 %	17 %
Pendlingskommun nära större stad	23 %	19 %
Storstäder	2 %	0 %
Större stad	11 %	3 %

Anmärkning: Andelarna summerar inte till 100 procent på grund av avrundningar.

Folkmängd

Det totala invånarantalet i kategorin kommuner som har besvarat enkäten uppgick år 2022 till 8,06 miljoner (nästan 77 procent av landets totala befolkning). Kommunerna som har besvarat enkäten är därmed i genomsnitt betydligt större sett till folkmängd än kommunerna som inte har besvarat enkäten (i genomsnitt 45 793 invånare jämfört med 21 598). En viktig förklaring till detta är att de tre storstadskommunerna och en stor andel kommuner med minst 100 000 invånare har besvarat enkäten.

I likhet med skillnader i hur kommungrupperna fördelar sig kan skillnaden i genomsnittligt invånarantal ha haft viss påverkan på enkätresultatet eftersom kommuner som har besvarat enkäten tenderar vara något större än kommuner som inte har besvarat den. Samtidigt noterar vi att skillnaden mellan kategorierna sett till folkmängd är betydligt mindre om vi i stället beaktar mediankommunens storlek (17 865 jämfört med 14 760 invånare). Eftersom kommunernas storlek i hög grad varierar, och då stora kommuner drar upp genomsnittet, är medianen ett mer rättvisande mått på hur stor befolkning en typisk kommun i respektive kategori har. Därmed gäller att den genomsnittliga folkmängden i relativt hög grad skiljer

sig åt mellan kategorierna, men att den typiska kommunen som besvarat enkäten samtidigt endast är något större än den typiska kommunen som inte har besvarat enkäten.

Tabell 2 Folkmängd 2022, medelvärde och median för kommuner som besvarat/inte besvarat enkäten

	Kommuner som har besvarat enkäten (176)	Kommuner som inte har besvarat enkäten (114)
Folkmängd totalt	8 059 404	2 462 152
Medelvärde	45 792	21 598
Median	17 865	14 760

Andel köp av verksamhet

Eftersom kommunernas utbetalningar som ingår i vår kartläggning till övervägande del avser köp av verksamhet från privata aktörer beaktar vi i bortfallsanalysen förekomsten av sådana köp.

Kommunerna som har besvarat enkäten köpte år 2022 i något större utsträckning verksamhet från privata utförare än kommuner som inte har besvarat enkäten, men skillnaden är relativt liten. I kategorin som svarat uppgick det ovägda medelvärdet för andel köp av verksamhet från privata utförare, dvs. medelvärdet utan hänsyn tagen till att kommunernas folkmängd varierar i storlek, till 10,6 procent av driftskostnaderna jämfört med 9,6 procent i kategorin som inte har svarat. Mediankommunens andel av sådana inköp var i de två kategorierna 8,1 respektive 7,3 procent.

Givet att frågorna i enkäten till stor del har avsett köp av verksamhet från privata aktörer är det väntat att kommuner som i större utsträckning anlitar privata aktörer också har varit mer benägna att besvara enkäten. Skillnaden är dock inte så stor att den har nämnvärd påverkan på enkätresultatet och de slutsatser vi drar. Det kan i sammanhanget nämnas att svarsfrekvensen bland de 20 kommuner som har störst andel köp från privata utförare endast är något högre än svarsfrekvensen för alla kommuner (65,0 jämfört med 60,7 procent).

Tabell 3 Andel köp av egentlig verksamhet 2022 från privata utförare

	Kommuner som har besvarat enkäten (176)	Kommuner som inte har besvarat enkäten (114)
Ovägt medelvärde	10,6 %	9,6 %
Median	8,1 %	7,3 %

Statens offentliga utredningar 2025

Kronologisk förteckning

1. Skärpta krav för svenskt medborgarskap. Ju.
2. Några frågor om grundläggande fri- och rättigheter. Ju.
3. Skatteincitament för forskning och utveckling. En översyn av FoU-avdraget och expertskatte-reglerna. Fi.
4. Moderna och enklare skatteregler för arbetslivet. Fi.
5. Avgift för områdessamverkan – och andra åtgärder för trygghet i byggd miljö. LI.
6. Plikten kallar! En modern personalförsörjning av det civila försvaret. Fö.
7. Ny kärnkraft i Sverige – effektivare tillståndsprövning och ändamålsenliga avgifter. KN.
8. Bättre förutsättningar för trygghet och studiero i skolan. U.
9. På språklig grund. U.
10. En förändrad abortlag – för en god, säker och tillgänglig abortvård. S.
11. Straffbarhetsåldern. Ju.
12. AI-kommissionens Färdplan för Sverige. Fi.
13. En effektivare organisering av mindre myndigheter – analys och förslag. Fi.
14. En skärpt miljöstraffrätt och ett effektivt sanktionssystem. KN.
15. Stärkta drivkrafter och möjligheter för biståndsmottagare. Volym 1 och 2. S.
16. Ett nytt regelverk för uppsikt och förvar. Ju.
17. Anpassning av svensk rätt till EU:s avskogningsförordning. LI.
18. Ett likvärdigt betygssystem. Volym 1 och 2. U.
19. Kunskap för alla – nya läroplaner med fokus på undervisning och lärande. U.
20. Kommunal anslutning till Utbetalningsmyndighetens verksamhet. Fi.

Statens offentliga utredningar 2025

Systematisk förteckning

Finansdepartementet

- Skatteincitament för forskning och utveckling. En översyn av FoU-avdraget och expertskatte-reglerna. [3]
- Moderna och enklare skatteregler för arbetslivet. [4]
- AI-kommissionens Färdplan för Sverige. [12]
- En effektivare organisering av mindre myndigheter – analys och förslag. [13]
- Kommunal anslutning till Utbetalningsmyndighetens verksamhet. [20]

Försvarsdepartementet

- Plikten kallar! En modern personal-försörjning av det civila försvaret. [6]

Justitiedepartementet

- Skärpta krav för svenskt medborgarskap. [1]
- Några frågor om grundläggande fri- och rättigheter. [2]
- Straffbarhetsåldern. [11]
- Ett nytt regelverk för uppsikt och förvar. [16]

Klimat- och näringslivsdepartementet

- Ny kärnkraft i Sverige – effektivare tillståndsprövning och ändamålsenliga avgifter. [7]
- En skärpt miljöstraffrätt och ett effektivt sanktionssystem. [14]

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet

- Avgift för områdessamverkan – och andra åtgärder för trygghet i byggd miljö. [5]

- Anpassning av svensk rätt till EU:s avskogningsförordning. [17]

Socialdepartementet

- En förändrad abortlag – för en god, säker och tillgänglig abortvård. [10]
- Stärkta drivkrafter och möjligheter för biståndsmottagare Volym 1 och 2. [15]

Utbildningsdepartementet

- Bättre förutsättningar för trygghet och studiero i skolan. [8]
- På språklig grund. [9]
- Ett likvärdigt betygssystem Volym 1 och 2. [18]
- Kunskap för alla – nya läroplaner med fokus på undervisning och lärande. [19]