

Finansdepartementet

103 33 Stockholm

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

Sammanfattning

Försäkringskassan tillstyrker införandet av transaktionskonto.

Vi delar utredningens uppfattning att en förenkling av kontoregistrering hos myndigheter samt uppföljning av utbetalningar från beslutande myndigheter innebär stora fördelar.

Utredningen är överlag väl genomarbetad. I ett avseende saknas dock analyser och argument till stöd för utredningens slutsatser. Utredningen har inte på ett övertygande sätt visat att en ny myndighet för utbetalningskontroll med ansvar för det föreslagna transaktionskontot i realiteten skulle minska antalet felaktiga utbetalningar och motverka bidragsbrott. Utredningen har framförallt inte tillräckligt utvecklat skälen bakom förslaget att lägga uppdraget att administrera ett transaktionskonto med vidhängande analysuppgifter till en eller flera befintliga myndigheter. Ett alternativ som inte heller tycks ha övervägts är att förbättra förutsättningarna för utbetalande myndigheter att motverka felaktiga utbetalningar genom ökade möjligheter till informationsutbyte.

Försäkringskassan önskar i första hand ett förtydligande av skälet till att utredningen förslår att de funktioner och uppgifter som följer av införandet av ett transaktionskonto bör skötas av en ny myndighet och inte av ansvariga utbetalande myndigheter. Ett alternativ till att skapa en helt ny myndighet vore att undanröja den sektretess som idag gäller mellan myndigheter. Beslutande myndigheter kommer även med utredningens förslag, precis som idag själva ansvara för att kontroller sker innan beslut om rätten till ersättning samt att relevant och nödvändigt informationsutbyte med berörda myndigheter kommer till stånd. Försäkringskassan förordar därför att uppgiften att sköta ett samlat transaktionskonto utformas som ett tilläggsuppdrag till en befintlig utbetalande myndighet.

Om Regeringen bedömer att det finns skäl för att en och samma myndighet ansvarar för samtliga av utredningen föreslagna uppgifter, föreslår vi att det läggs på Försäkringskassan. Försäkringskassan har goda förutsättningar att genomföra dataanalys, fördjupade utbetalningskontroller, betaltransaktioner och nödvändig it-utveckling.

Försäkringskassans tillstyrker utredningens huvudförslag att tillföra medel så att finansieringen inte tas från befintliga verksamheter inom välfärdsområdet.

Kapitel 5 Ett system med transaktionskonto för statliga utbetalningar från välfärdssystemet

Försäkringskassan tillstyrker utredningens förslag om införande av ett transaktionskonto. Förslaget innebär stora fördelar för medborgarna genom en avsevärd förenkling av kontoregistrering hos berörda myndigheter, samt förbättrad uppföljning och analys av utbetalningar från beslutande myndigheter.

Försäkringskassan vill framhålla att det är av stor vikt att samtliga utbetalningar från berörda utbetalande myndigheter innefattas av systemet med transaktionskonto. I annat fall kommer den myndighet som förvaltar transaktionskontot och berörda utbetalande myndigheter att behöva administrera varsin kontostock. Om utredningens förslag justeras på detta sätt kommer en ny analys avseende preskriptionsreglerna i Socialförsäkringsbalken att behöva genomföras (exempelvis 112 kap. 7 § SFB). I annat fall skapas en dubbelreglering, som i sin tur kan skapa förvirring vid tillämpningen.

Försäkringskassan anser att innan ett beslut om införande av transaktionskonto sker bör en analys genomföras för att förtydliga exakt vilka register och uppgifter den nya funktionen ska omfatta och behandla. Analysen bör även kartlägga vilka effekter förändringen ger avseende ansvarsfördelning mellan myndigheter samt behov av IT-utveckling. Exempel på hantering som behöver analyseras vidare och förtydligas ytterligare är; internationella betalningar, retur av betalning, informationsåtergivning till beslutande myndighet och dialog med den person eller organisation som har beviljats ersättning.

Vid ett beslut om införande av transaktionskonto ser Försäkringskassan en risk kopplat till affärsbankernas pris och intresse av att tillhandahålla banktjänster avseende myndighetsbetalningar. En konsekvensanalys behöver utföras utifrån vilken påverkan det kommer att ge på Riksgäldens nästkommande bankupphandling.

5.2.1 Betalningsförordningen behöver inte ändras men vissa andra följdändringar krävs

Ändringar med anledning av att Försäkringskassan administrerar utbetalningar åt andra.

Försäkringskassan avstyrker förslaget då myndigheten idag hanterar uppgifter åt Pensionsmyndigheten som inte ryms inom det ansvar och den funktion som utredningen föreslår att Myndigheten för utbetalningskontroll bör ha.

Utöver transfereringuppdrag utför Försäkringskassan en rad aktiviteter som skapar förutsättningar för en korrekt hantering för utbetalning av Pensionsmyndighetens förmåner. Dessa delar avser exempelvis skatteavdrag, uppföljning och redovisning. För att utredningens förslag ska kunna genomföras krävs omfattande systemförändringar inom Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten samt förändring av skattelagstiftning avseende SINK (SFS nr: 1991:586, om särskild inkomstskatt för utomlands bosatta, 5§).

5.9.1 Uppgifter från beslutande myndighet till Myndigheten för utbetalningskontroll

Försäkringskassan anser att förslaget inte beskriver hela informationsbehovet. För utlandsbetalningar utanför EU behövs det mer uppgifter än vad som tagits upp i utredningens förslag. Utöver kunduppgifter och kontonummer behövs exempelvis uppgifter om kontoförande institut. Försäkringskassan anser att ytterligare analys behöver genomföras för att säkerställa informationsbehovet till Myndigheten för utbetalningskontroll avseende betalningsupdrag.

Kapitel 6 Dataanalyser och urval

Försäkringskassan ställer sig bakom förslaget avseende samordnad dataanalys mellan myndigheter för att motverka felaktiga utbetalningar.

En förutsättning för ett fungerande informationsutbyte mellan Försäkringskassan och Myndigheten för utbetalningskontroll är att föreslagna regeländringar träder i kraft. Med dagens regelverk är det inte möjligt att utbyta personuppgifter exempelvis intyg, utbetalningar, arbetsgivardeklaration. Sådana uppgifter är av stor vikt för att kunna genomföra sammanordnade dataanalyser.

Ett alternativ till att skapa en ny myndighet som bör övervägas är att istället undanröja sekretess mellan myndigheter. Beslutande myndigheter ansvarar också med utredningens förslag, precis som idag själva för kontroller innan beslut om rätten till ersättning samt att ett adekvat informationsutbyte med berörda myndigheter kommer till stånd.

För att myndigheterna ska få goda förutsättningar att förhindra felaktiga utbetalningar anser Försäkringskassan att det skulle vara mer verkansfullt att de statliga myndigheterna utifrån sina respektive uppdrag i väsentligt högre grad än vad som är möjligt idag ges möjlighet att utbyta information sinsemellan utan hindrande sekretessreglering. Det mest effektiva sättet att motverka felaktiga utbetalningar är att stoppa dessa innan utbetalning.

Försäkringskassan anser vidare att 112 kap. 4§ SFB bör ses över. Det finns idag inga juridiska förutsättningar att hålla inne betalning i ärenden om assistansersättning. Försäkringskassan efterfrågar denna möjlighet, för det fall den försäkrade lämnat oriktiga uppgifter eller underlåtit att fullgöra sin anmälningsskyldighet.

Kapitel 7 Inledande och fördjupande granskningar av felaktiga utbetalningar

Försäkringskassans ser fördelar med en myndighetsövergripande granskning. Granskningarna ger berörda myndigheter kompletterande information till beslutsunderlag för rätt till ersättning.

När de allmänna rättsprinciperna om möjligheten att ändra beslut fördes in den nya förvaltningslagen, uppstod en osäkerhet kring förvaltningslagens förhållande till Socialförsäkringsbalken i dessa frågor. Av rättssäkerhetsskäl borde möjligheterna till ändring enligt 37 § förvaltningslagen även införas i 113 kap. SFB. Det är inte

tillfredsställande att regleringen kring ändring av beslut finns i flera olika lagstiftningar, varken för Försäkringskassans tillämpning eller för allmänheten.

7.3.6 Utfallet av fördjupad granskning

Försäkringskassan anser att förtydligande behövs i ansvarsfrågan när beslutande myndighet respektive Myndighet för utbetalningskontroll ska utföra polisanmälan. Jämför formuleringar på sid 168 jämfört med sidan 271 i utredningen. Vid polisanmälan avseende felaktig utbetalning är det viktigt att det framgår vilken eller vilka myndigheter som är målsägande.

Kapitel 9 En ny myndighet för utbetalningskontroll

Försäkringskassan anser att det saknas analyser och argument till stöd för utredningens slutsatser i denna del. Betänkandet redovisar inte på ett övertygande sätt att en ny myndighet för utbetalningskontroll med ansvar för det föreslagna transaktionskontot i realiteten skulle minska antalet felaktiga utbetalningar och motverka bidragsbrott.

Skatteverket och Försäkringskassan har utvecklat funktioner och erfarenhet i arbete med dataanalys, riskbedömning, fördjupade kontroller och samverkan med beslutande myndigheter i syfte att motverka felaktiga betalningar. Exempel på särskilda insatser mot systematisk brottslighet är NUC (Nationell underrättelsecentret), RUC (Regionala underrättelsecentret) och MUR (Motståndskraft hos Utbetalande och Rättsvårdande myndigheter). En möjlighet är således att någon av nämnda myndigheter åläggs att utföra uppgifterna systemövergripande riskanalyser, urval och kontroller.

Försäkringskassan anser att transaktionskonto bör läggas som en tilläggsuppgift till en befintlig myndighet. Vi förordar att befintliga myndighetsstrukturer utnyttjas och att utredningens föreslagna uppgifter fördelas med utgångspunkt i befintliga myndigheters grunduppdrag och kompetens. Försäkringskassans uppfattning är att ansvaret för transaktionskonto i första hand bör tilldelas en myndighet med stor erfarenhet av och goda förutsättningar för att hantera såväl inrikes som utrikes betalningar och förmåga att hantera stora transaktionsvolymerna. Exempel på sådana myndigheter är Riksgälden, Skatteverket och Försäkringskassan.

Utredningen bedömer att det finns starka skäl för att en och samma myndighet ansvarar för alla fyra uppdrag (se kapitel 5,6,7 och 8). I det fall regeringen stödjer förslaget, föreslår Försäkringskassan att regeringen ålägger Försäkringskassan att omhänderta utredningens föreslagna uppgifter. Försäkringskassan har de utvecklade förutsättningar och kunskaper inom dataanalys, fördjupade kontroller, betaltransaktioner och it utveckling som krävs för detta. En sådan lösning skulle innebära positiva effekter avseende nyttjande av kunskap, organisatoriska basfunktioner och resurser.

9.10 Myndigheten bör vara fullt uppbyggd inom en treårsperiod

Försäkringskassan avstyrker förslaget att myndigheten ska vara i full drift från och med halvårsskiftet 2025.

Av erfarenhet bedömer Försäkringskassan den planerade genomförandetiden som lågt beräknad. Myndigheten anser att uppbyggnadsfasen är betydligt mer komplex än vad som kan förutses samt att det kan förutsättas att ny komplexitet kommer att identifieras under genomförandet.

Kapitel 13 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Försäkringskassan avstyrker förslaget. Den framtagna tidsplanen för genomförande och anslutning bedöms för kort. Utöver de författningsändringar som utredningen föreslår, kommer det även att krävas omfattande förändringar i befintliga föreskrifter samt framtagande av nya. Därtill kommer förändringar inom IT-stöd och nya processer.

Försäkringskassan anser att realiseringen är betydligt mer komplex än vad som kan förutses och att det kan förutsättas att ny komplexitet kommer att identifieras under genomförandet. Försäkringskassans anser att en forcerad implementering skapar ökad risk och betydande konsekvenser för myndighetens verksamhet och för den enskilde. Exempel på en sådan risk är försenade utbetalningar till den enskilde.

Kapitel 14 Konsekvenser av förslagen

Försäkringskassans bedömning är att förslagen inte kommer att innebära att arbetsuppgifter inom den egna kontrollverksamheten upphör. Tvärt om befarar vi en viss ökning av antalet ärenden med anledning av de analyser som kommer att genomföras av den nya myndigheten för utbetalningskontroll.

Oavsett organisatorisk lösning bedömer Försäkringskassan att det kommer att krävas ett omfattande internt arbete samt avsevärda kostnader för anpassning inom myndigheten. Detta på samtliga områden i samband med att de nya verksamheterna byggs upp. Exempel på områden som berörs är, kontroll, dataanalys, betalningar, juridiska frågor samt IT.

I den analys som Gartner tagit fram för utredningens räkning gällande investeringsbehov för cyber-, informations- och IT-säkerhet framgår att dessa kommer att bli särskilt kostnadsdrivande. I det fall regeringen beslutar att uppdrag tilldelas Försäkringskassan kommer det innebära förhöjt investeringsbehov för myndigheten för att möta upp ökat behov av resurser som har kompetens inom exempelvis fördjupade riskanalyser, incidenthantering och bedömning av personuppgiftsincenter.

14.2.3 Finansiering av utredningens förslag

Försäkringskassans tillstyrker utredningens huvudförslag att tillföra medel så att finansieringen inte tas från befintliga verksamheter inom välfärdsområdet. Försäkringskassan bedömer att det inte försvinner några arbetsuppgifter inom den egna verksamheten och att anslagsmedlen behöver vara minst i den nivå de är idag. Exempel på områden som påverkas inom Försäkringskassan är bland annat:

- Samverkan med den nya myndigheten,
- Anpassning av IT-lösningar för överföring av data mellan Försäkringskassan och Myndigheten för utbetalningskontroll,
- Underrättelser om misstänkta felaktigheter ska tas om hand,
- En ökning av omprövnings- och återkravsärenden.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Nils Öberg i närvaro av avdelningschef Per Eleblad samt Carl-Johan Mårtenson, den senare som föredragande.

Nils Öberg

Carl-Johan Mårtenson