

Tjänsteutlåtande

Utfärdat 2025-04-14

Ärendenummer SLK-2025-00287

Handläggare

Helena Österlind

Telefon: 031-368 02 28

E-post: helena.osterlind@stadshuset.goteborg.se

Remiss från Finansdepartementet - Kommunal anslutning till Utbetalningsmyndighetens verksamhet (SOU 2025:20)

Förslag till beslut

I kommunstyrelsen:

Yttrande över remiss av betänkandet Kommunal anslutning till Utbetalningsmyndighetens verksamhet (SOU 2025:20), i enlighet med bilaga 2 till stadsledningskontorets tjänsteutlåtande, översänds till Finansdepartementet.

Sammanfattning

Finansdepartementet har den 20 februari 2025 remitterat betänkandet Kommunal anslutning till Utbetalningsmyndighetens verksamhet (SOU 2025:20) till Göteborgs Stad med sista svarsdatum den 20 maj 2025.

I betänkandet lämnas förslag på författningsändringar som möjliggör kommunal anslutning till Utbetalningsmyndighetens verksamhet i olika omfattning. Förslaget är att en anslutning till myndigheten ska vara obligatoriskt för samtliga kommuner och regioner och att finansieringsprincipen ska gälla. Stadsledningskontoret delar utredningens bedömning och anser att en anslutning till både transaktionskonto och verksamheten för dataanalys och granskning är mest ändamålsenligt. Detta bedöms ge möjlighet till ökade kontroller, mer adekvata analyser och granskningar samt en samlad kompetensutveckling om felaktiga utbetalningar som bidrar till att motverka välfärdsbrottslighet. Bedömningen är att ändamålet rättfärdigar den inskränkning i det kommunala självstyret som förslaget innebär. Samtidigt bedömer stadsledningskontoret att en anslutning till myndighetens verksamhet inte enskilt kommer att hindra felaktiga utbetalningar och oseriösa aktörer i kommunal verksamhet.

Betänkandet innehåller de rättsliga förutsättningarna för en anslutning och informationslämnande. Stadsledningskontoret lämnar i yttrande medskick till kommande utredningar om det praktiska genomförandet. Stadsledningskontoret bedömer även att förslaget till finansiering är otydligt och behöver utredas vidare innan de föreslagna förändringarna träder i kraft.

Bedömning ur ekonomisk dimension

I rapporten Lägesbild brott och otrygghet i Göteborg framgår att omfattningen av välfärdsbrott mot staden är svår att uppskatta.

De uppskattningar som görs, baserat på stadens totala inköp och bidragsgivning, visar kostnader för staden som uppgår till cirka 540 miljoner kronor årligen. I denna summa inbegrips såväl oavsiktliga som avsiktliga felaktigheter.

Stadsledningskontoret bedömer att den kunskap och kontroll som byggs upp inom Utbetalningsmyndigheten kan bidra till att minska de felaktiga utbetalningarna. Det kan innebära att stadens resurser i större utsträckning kan riktas mot de prioriterade behov staden ser.

Samtidigt innebär den uppgiftsskyldighet som följer av förslagen ett nytt åliggande för kommuner och regioner och utredningen fastslår att den kommunala finansieringsprincipen ska tillämpas. Enligt utredningen kan detta komma att finansieras genom minskade stadsbidrag inom andra områden utan att redogöra för var kommunerna kan förvänta sig minskade bidrag. Därmed är det svårt att värdera konsekvenserna för kommunen och dess invånare. Stadsledningskontoret förutsätter att Finansdepartementet återkommer med ytterligare utredning om kostnader och finansiering innan förslagen träder i kraft.

Stadsledningskontoret har, liksom utredningen, svårt att göra bedömningar av vad en anslutning kommer att kosta för kommunen då myndighetens verksamhet är under uppbyggnad och de praktiska omständigheterna för en anslutning inte är utredda. Baserat på andra myndigheters anslutningar och graden av uppgiftsskyldighet så bedömer ändå stadsledningskontoret att finansieringsprincipen bör inkludera kostnader för implementering av nödvändigt IT-stöd, juridiska och administrativa resurser för att hantera informationsutbytet samt kompetenshöjande insatser för berörda medarbetare.

Stadsledningskontorets bedömning är att den eventuellt ökade kostnaden förslagen kan innebära för staden är begränsad och att en korrekt utbetalning och effektivt motverkande av organiserad brottslighet bör förespråkas även om det initialt skulle innebära högre kostnader.

Bedömning ur ekologisk dimension

När det gäller miljöbrott har den organiserade brottsligheten ökat sin närvaro. Det finns ofta kopplingar mellan miljöbrott och organiserad brottslighet, inklusive bedrägerier, skattebrott, stölder, penningtvätt, grova våldsbrott samt narkotika- och människosmuggling. Dagens avfallshantering, med fler möjligheter att tjäna pengar på avfallet, har även lockat aktörer inom den organiserade brottsligheten (2021/22:FPM58). Avfallsbrottsligheten innebär inte bara negativ samhällspåverkan utan också en negativ miljöpåverkan, till exempel genom föroreningar som sprids från illegala tippningar till mark-, grund- och ytvatten.

En ökad kunskap och samlad kompetens om ekonomisk brottslighet mot välfärdssystemen bedöms även kunna bidra till bättre möjligheter att stävja brottsliga upplägg som får negativ miljöpåverkan.

Bedömning ur social dimension

Välfärdsbrottslighet är inte bara ett ekonomiskt problem. Otillåten påverkan och infiltration är metoder tätt sammanlänkade med försök att komma åt välfärdssystemen. Det är därför viktigt att vara medveten om att i takt med ett allt starkare kontrollarbete ökar även risken för påverkansförsök.

Stadsledningskontoret är därmed positiv till att samtliga kommuner och regioner ska ansluta sig till Utbetalningsmyndigheten, då det kan innebära en ökad medvetenhet och kunskap om påverkansförsök på kommunens medarbetare.

Utbetalningar till oseriösa aktörer inom välfärdssektorn kan även innebära att brukare, klienter och elever inte får sina behov tillgodosedda. Äldre, personer med funktionsnedsättning samt socialt utsatta personer kan ha svårt att föra sin talan vilket oseriösa aktörer drar fördel av. Stadsledningskontoret bedömer att ett system som minimerar risken för såväl avsiktliga som oavsiktliga felaktigheter medverkar till att öka legitimiteten för välfärdssystemen, vilket framför allt gagnar de som är i mest behov av dem.

Bilagor

1. Sammanfattning av betänkandet Kommunal anslutning till Utbetalningsmyndighetens verksamhet (SOU 2025:20)
2. Förslag till yttrande över betänkandet

Ärendet

Ärendet avser remissyttrande över Finansdepartementets betänkande Kommunal anslutning till Utbetalningsmyndighetens verksamhet (SOU 2025:20) som inkom 2025-02-20 till stadsledningskontoret för yttrande som ska vara Finansdepartementet tillhanda senast 2025-05-20.

Beskrivning av ärendet

Utbetalningsmyndigheten (UBM) är en statlig myndighet som har till uppgift att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen och att bidra till en effektiv och rättssäker hantering av offentliga medel. Myndigheten inrättades 2024 och är en del av regeringens strategi för att värna välfärdens legitimitet och minska bidragsbrott. Arbetsförmedlingen, Centrala studiestödsnämnden, Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Skatteverket och arbetslöshetskassorna är i dagsläget anslutna till UBM:s verksamhet.

Myndighetens huvuduppgift är att tillhandahålla analysstöd, digital infrastruktur och samverkansplattformar för de anslutna myndigheterna. Genom att samla in, sammanställa och analysera data om utbetalningar från flera välfärdssystem ska UBM identifiera mönster, risker och avvikelser som kan tyda på fel eller fusk. Myndigheten ska också arbeta förebyggande genom att utveckla kunskap, metoder och verktyg för att stödja andra myndigheter. Myndigheten är i ett uppstartsskede där de närmare formerna för delar av verksamheten ännu inte är fastlagda.

Utbetalningsmyndighetens verksamhet är uppdelad i två huvudspår. Det ena är transaktionskontot som i sin tur innehåller tre huvudkomponenter:

1. Transaktionskonto som är ett register med betalningsuppdrag från beslutande myndigheter (även kallad betalningsförmedling).
2. Bankkontoregister som är ett register över de enskildas bankkonton dit utbetalningar ska skickas. Dessa konton kontrolleras för riktighet av UBM
3. Medborgargränssnitt som visar en översikt över kommande och genomförda utbetalningar samt saldo på betalningsmottagarens fordran mot staten.

Transaktionskontosystemet ska vara i drift senast den 1 januari 2027. De utbetalningar som ska 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.

Det andra spåret i UBM:s verksamhet är dataanalys och granskning vars uppgift är att komplettera de beslutande myndigheternas kontroll. De urvalsträffar som UBM dataanalyser och urval ger ska ligga till grund för myndighetens egna granskningar. I vissa fall kommer UBM 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. Granskningarna utgör ett underlag till de anslutna myndigheternas kontrollverksamhet. Det är de berörda myndigheterna som fattar beslut och vidtar övriga åtgärder med anledning av en felaktig utbetalning.

Kommunstyrelsen yttrade sig 2020-10-21 § 888 över betänkandet Kontroll för ökad tilltro – en ny myndighet för att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen (SOU 2020:35), där föreslaget var att inrätta Utbetalningsmyndigheten.

Göteborgs Stad yttrade då att den föreslagna myndigheten blir ett av flera viktiga verktyg för att försvåra för organiserad brottslighet, såväl nationellt som lokalt. För att möjliggöra informationsutbyte mellan statliga, regionala och kommunala välfärdssystem i syfte att motverka organiserad brottslighet bedömdes det viktigt att kommuners möjlighet till anslutning utreds skyndsamt.

Beredning av ärende

Stadsledningskontoret har i beredningen av ärendet fört dialoger med socialförvaltningarna, förvaltningen för funktionsstöd, förvaltningen för inköp och upphandling, idrotts- och föreningsförvaltningen samt grundskoleförvaltningen. Svarstiden till departementet har inte medgett behandling i respektive nämnd.

Remiss om kommunal anslutning till Utbetalningsmyndighetens verksamhet

Regeringen beslutade den 11 maj 2023 att uppdra åt en särskild utredare att 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 bland annat

- 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.

Enligt ett tilläggsdirektiv den 19 september 2024 skulle uppdraget redovisas den 20 februari 2025.

De felaktiga kommunala utbetalningarna antas vara stora

För att kartlägga de felaktiga utbetalningarna inom direktivets områden har utredningen genomfört en enkätundersökning bland samtliga kommuner och regioner.

Kartläggningen visar att kännedomen om konkreta felaktiga utbetalningar inom kommunsektorn är låg och de antaganden som görs, delvis baserat på tidigare undersökningar inom andra sektorer, visar att det kan röra sig om cirka 10 % av utbetalningarna, till en kostnad av cirka 19 mdkr årligen. Samtidigt bedömer utredningen att de belopp som redovisats inom enkätundersökningen inte är tillförlitliga och kan vara både högre och lägre.

Utredningen konstaterar att kommunerna står inför betydande utmaningar när det gäller att motverka felaktiga utbetalningar inom välfärdssystemet. I jämförelse med statliga myndigheter, där arbetet med att identifiera och förebygga felaktigheter har pågått längre, saknar många kommuner tillräckliga resurser, strukturer och kunskap för ett effektivt kontrollarbete.

Flera kommuner och regioner har i kartläggningen uppgett att mörkertalet för felaktiga utbetalningar är stort. Kommunernas kontrollkapacitet försvåras dessutom av komplexa regelverk och ansvarsfördelningar, särskilt vid samverkan med privata utförare.

Det förekommer otydliga avtal och begränsade möjligheter till uppföljning på grund av hur regelverken för upphandling och valfrihetssystem är utformade. Kontrollsvårigheter uppstår också när olika aktörer ansvarar för beslut och utbetalning.

Utredningen gör även antagandet 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.

Betänkandet föreslår en obligatorisk anslutning för kommuner och regioner

Utredningens övergripande slutsats är att samtliga kommuner och regioner bör anslutas till Utbetalningsmyndighetens verksamhet. Kommunala utbetalningar som avser en enskild individ, såsom ekonomiskt bistånd och ersättning för personlig assistans, utbetalningar till enskilda huvudmän enligt skollagen och till privata utförare enligt kommunallagen samt utbetalningar av föreningsbidrag bör vara en målbild för anslutningen. Som anledning anger utredningen att kommunsektorn ges bättre förutsättningar för att motverka felaktiga utbetalningar samt att UBM:s fulla kapacitet kan nyttjas först när fler utbetalningar från välfärdssystemet ansluts. Som skäl för en obligatorisk anslutning anges att en frivillig modell riskerar att ge en fragmenterad bild av problemet och minskar både analyskvalitet och nytta för anslutna aktörer. Dessutom finns en risk att oseriösa aktörer riktar sig mot kommuner som inte är anslutna. Obligatorisk anslutning skapar ett mer likvärdigt och träffsäkert systemskydd, stärker kontrollen över offentliga medel och bidrar till ökat förtroende för välfärden. Utredningen bedömer att skälen är tillräckligt starka för att motivera den inskränkning i den kommunala självstyrelsen som förslaget innebär.

En kommunal anslutning bör ske successivt

Utredningen föreslår att de kommunala anslutningar som berörs i första skedet avser 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. 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 till kommunerna när kontrollen blir starkare för de statliga utbetalningarna. 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.

Utredningen lämnar tre författningsförslag som innebär olika grader av anslutning till UBM:s olika verksamheter. I författningsförslag 1 och 2 lämnas förslag till olika ändringar i lagen om transaktionskonto vid Utbetalningsmyndigheten, lagen om Utbetalningsmyndighetens granskning av utbetalningar och lagen om skyldighet att lämna uppgifter till Utbetalningsmyndigheten. I författningsförslag 3 lämnas endast förslag till ändringar i lagen om transaktionskonto vid Utbetalningsmyndigheten och är inte ett fullständigt författningsförslag utan kräver ytterligare utredningar för att vara möjligt.

1. Full anslutning till Utbetalningsmyndighetens system

Författningsförslag 1 är utredningens huvudförslag och innebär att alla kommuner och regioner ska anslutas till både transaktionskontosystemet och verksamheten för dataanalys och granskning. Till skillnad från de anslutna statliga myndigheterna så behåller kommunerna ansvaret för utbetalningarna men rapporterar uppgifter om ekonomiskt bistånd, föreningsbidrag, sjukresor och personlig assistans till UBM. Anslutningen till transaktionskontot möjliggör kontroll av mottagarens bankkonto och ger översikt över utbetalningar. En anslutning till verksamheten för dataanalys och granskning innebär att de uppgifter kommunerna lämnar kan användas för att identifiera potentiella felaktigheter genom automatiserade analyser och urval. Vid misstankar ska myndigheten underrätta kommunen som ansvarar för ytterligare granskning. Även UBM kan genomföra ytterligare granskningar. I författningsförslag 1 föreslås inte en anslutning av utbetalningar till huvudmän enligt skollagen och till privata utförare enligt kommunallagen. Målbilden är att även dessa utbetalningar ska anslutas men för detta ska vara möjligt krävs ytterligare utredning.

Utredningen föreslår att kommuner och regioner ska lämna de uppgifter som krävs för att registrera utbetalningar i UBM:s transaktionskontosystem. För dataanalys och urval ska även uppgifter om beslutsunderlag och verkställighet av utbetalningar överföras. Kommuner föreslås också lämna kontaktuppgifter till berörda fysiska och juridiska personer samt deras ombud. Vid fördjupad granskning ska, på begäran, ytterligare uppgifter lämnas om specifika individer eller aktörer, med undantag för uppgifter om hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden inom hälso- och sjukvården. UBM ska kunna meddela föreskrifter om uppgiftsskyldigheten och ska underrätta kommunen när en granskning inleds, avslutas och vid behov redovisa resultatet. Förslaget motsvarar redan gällande skyldigheter för statliga aktörer och arbetslöshetskassor.

2. Anslutning enbart till dataanalys och granskning

I det fall kommande lagstiftningsarbete visar att en anslutning enligt författningsförslag 1 är olämpligt så föreslås i detta alternativ att kommuner och regioner endast ansluts till UBMs verksamhet för dataanalys och granskning, utan koppling till transaktionskontosystemet. Det innebär att kommunerna regelbundet rapporterar uppgifter om utbetalningar av ekonomiska förmåner och stöd. Förslaget innebär inte att bankkonton verifieras eller att medborgare får tillgång till ett sammanställt medborgargränssnitt, vilket enligt utredningen minskar fördelarna i översikt och spårbarhet. Däremot bedömer utredningen att det genom anslutningen till dataanalys och granskning uppnås en förbättring av kontroll- och uppföljningsmöjligheter inom kommunal verksamhet.

3. Utbetalningar till skolhuvudmän och privata utförare i transaktionskontosystemet

Det tredje förslaget innebär en utvidgning av transaktionskontosystemet till att även omfatta utbetalningar till enskilda huvudmän enligt skollagen och privata utförare enligt kommunallagen. Det handlar exempelvis om skolpeng, hemtjänst och annan valfrihetsstyrd verksamhet där kommunen gör utbetalningar utan direkt kontroll över utföraren. Förslaget fokuserar enbart på registrering av transaktionerna i kontosystemet, och omfattar inte anslutning till dataanalys och granskning. Förslaget möjliggör bättre insyn i flöden till externa aktörer, men utan direkt effekt i att förebygga eller upptäcka felaktiga utbetalningar.

Förslaget ska ses som ett underlag inför fortsatt arbete där även dessa utbetalningar integreras i myndighetens analysarbete och kräver fortsatt utredning för att säkra rättssäkerhet, praktisk genomförbarhet och förenlighet med exempelvis upphandlingslagstiftning.

Ikraftträdande

Utredningen föreslår att de ändringar som framgår av författningsförslag 1 och 2 ska träda i kraft den 1 juli 2026 men tillämpas fullt ut senast den 1 juli 2029 beträffande kommunala utbetalningar av ekonomiska förmåner och ekonomiska stöd. I likhet 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.

Göteborgs stad arbetar för att motverka felaktiga utbetalningar

I redovisning av lägesbild brott och otrygghet Göteborg 2024 (SLK-2024-00359) framgår att välfärdsbrott är en systemhotande verksamhet som har nära koppling till den organiserade brottsligheten. Göteborgs Stad står årligen för utbetalningar för flera miljarder till privata företag, föreningar och enskilda individer. Omfattningen av välfärdsbrott mot staden är dock svårt att uppskatta.

Arbetet med att följa upp felaktiga utbetalningar är under utveckling inom flera av stadens verksamheter, bland annat gällande statistik över åtgärder och ageranden mot brottsligheten. Lägesbilden visar även att det ofta är fördjupande granskningar som ger information som leder till polisanmälningar samt underrättelser. Det konstateras även att ju fler fördjupade kontroller som görs desto mer oegentligheter uppmärksammas.

I redovisningen framgår att de områden inom staden som är mest riskutsatta är:

- Inköp och upphandling
- Folkbokföring och fristående skolhuvudmän
- Hemtjänst av privata utförare
- Personlig assistans
- Föreningsbidrag
- Ekonomiskt bistånd

Lägesbilden visar även att välfärdsbrottslighet har koppling till otillåten påverkan, tillit och förtroende till samhällsinstitutioner, parallella samhällsstrukturer och arbetslivskriminalitet.

Stadsledningskontoret har även rapporterat om stadens pågående insatser och utmaningar gällande välfärdsbrottslighet i årsrapport 2024. Där framgår att kunskapen om risker för välfärdsbrott är idag högre än tidigare samt att en förändrad problembild med ett ökat hot från organiserad brottslighet betyder att Göteborgs Stad behöver stärka arbetet med fördjupade kontroller, genom att i högre utsträckning kontrollera den information som lämnas till staden.

Stadsledningskontorets bedömning

Stadsledningskontoret välkomnar ambitionen att stärka samverkan mellan stat och kommun i syfte att motverka felaktiga utbetalningar och säkerställa rättssäkerhet i välfärdssystemen. Kartläggningen som är gjord visar att oegentligheterna riskerar att uppgå till betydande belopp vilket stöds av stadens egen lägesbild.

Detta innebär enorma ekonomiska förluster för staden samt påverkar många människor och verksamhetsområden negativt, både direkt och indirekt. 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.

Utredningen föreslår en obligatorisk anslutning för kommuner och regioner. Mot bakgrund av problemets karaktär och omfattning bedömer stadsledningskontoret att den inskränkning i det kommunala självstyret det innebär är proportionerligt. Stadsledningskontoret anser, likt utredningen, att myndighetens fulla potential kan nyttjas först när samtliga kommuner är anslutna då risken för övervältringseffekter annars är påtaglig. Det bedöms även minska risken för otillbörliga påverkansförsök för kommunens medarbetare om anslutningen inte är frivillig. Stadsledningskontoret instämmer även i utredningens bedömning att det intrång i den personliga integriteten som förslagen innebär, genom att kommuner ska lämna uppgifter om enskildas utbetalningar till UBM, är motiverat och proportionerligt utifrån problembilden.

Stadsledningskontoret delar även utredningens bedömning om att kännedomen om felaktiga utbetalningen behöver höjas i kommunsektorn och att kunskapen om brottsligheten behöver byggas upp för att analysera riskerna och identifiera brottsliga upplägg. Stadsledningskontoret bedömer att en anslutning till Utbetalningsmyndighetens verksamhet inte bara kan innebära ytterligare kontroller av de utbetalningar som sker, utan även kan bidra till kunskapshöjning och verksamhetsutveckling som ger staden ytterligare verktyg i det egna kontrollarbetet. Det förbättrar förutsättningarna för att förebygga och motverka felaktiga utbetalningar även på andra områden.

Samtidigt innebär den uppgiftsskyldighet som följer av förslagen ett nytt åliggande för kommuner och regioner och utredningen fastslår att den kommunala finansieringsprincipen ska tillämpas. Enligt utredningen kan detta komma att finansieras genom minskade stadsbidrag inom andra områden utan att redogöra för var kommunerna kan förvänta sig minskade bidrag. Därmed är det svårt att värdera konsekvenserna för kommunen och dess invånare. Stadsledningskontoret förutsätter att Finansdepartementet återkommer med ytterligare utredning om kostnader och finansiering innan förslagen träder i kraft.

Stadsledningskontoret har, liksom utredningen, svårt att göra bedömningar av vad en anslutning kommer att kosta för kommunen då myndighetens verksamhet är under uppbyggnad och de praktiska omständigheterna för en anslutning inte är utredda. Baserat på andra myndigheters anslutningar och graden av uppgiftsskyldighet så bedömer ändå stadsledningskontoret att finansieringsprincipen bör inkludera kostnader för implementering av nödvändigt IT-stöd, juridiska och administrativa resurser för att hantera informationsutbytet samt kompetenshöjande insatser för berörda medarbetare.

Det huvudsakliga uppdraget för utredningen var att lämna förslag på rättsliga förutsättningar för en kommunal anslutning. Stadsledningskontoret bedömer att de förändringar och tillägg ingår i författningsförslagen möjliggör det informationsutbyte som behöver ske vid en anslutning. Vad gäller de praktiska förutsättningarna för anslutningen så förutsätter stadsledningskontoret att kommunerna görs delaktiga och ges tid och resurser att bygga upp formerna inom verksamheten för informationsutlämningen.

Det bedöms svårt att värdera de direkta vinster som en anslutning kommer att medföra för kommunen då utredningen inte redogör för vilken detaljeringsgrad av uppgifter som kommer att analyseras och granskas av UBM eller frekvensen av kontrollerna. Stadsledningskontoret är trots flertalet oklarheter positiva till att ansluta kommunen till Utbetalningsmyndighetens verksamhet. Det bedöms nödvändigt att använda de verktyg och den kompetens som finns tillgängliga för att komplettera stadens arbete med att förebygga och förhindra felaktiga utbetalningar. Stadsledningskontoret vill dock påtala att en anslutning till Utbetalningsmyndigheten inte kommer att lösa samtliga problem med felaktiga utbetalningar utan enbart bör ses som en del av ett större åtgärds paket.

Bedömning av författningsförslagen

Stadsledningskontoret stöder betänkandets huvudförslag och anser att författningsförslag 1 är det som mest svarar upp mot kommunens behov. Genom att ansluta till transaktionskontot ges ytterligare kontroller av de bankkonton som kommunen betalar ut till. Detta bidrar till att säkerställa att utbetalningen sker till rätt mottagare, vars samtliga utbetalningar kan analyseras. Det ger även invånare och föreningar möjlighet att själva få en bild över vilka utbetalningar som görs. Stadsledningskontoret skulle dock önska att kommande utredningar inbegriper vilka möjligheter även de kommunala verksamheterna har att ta del av medborgargränssnittet. Detta bedöms särskilt angeläget då Skatteverkets sammanställning kommer att synas i registret, en uppgift som kommunen idag måste efterfråga av den sökande själv. I likhet med utredningen bedöms det inte ändamålsenligt med en kommunal anslutning till betalningsförmedlingen, då det skulle hindra kommunernas möjligheter att snabbt tillhandahålla ekonomiskt bistånd till personer i akut behov av hjälp.

Stadsledningskontoret bedömer att den största fördelen för kommunen är att ansluta sig till verksamheten för dataanalys och granskning, vilket inbegrips i både författningsförslag ett och två. Genom de aggregerade avvikelseanalyser som verksamheten ska genomföra så kan kommunen ges underrättelser om misstänkta felaktiga utbetalningar vilka kan användas i det egna kontroll- och uppföljningsarbetet, till exempel som underlag för prioriteringar, urval och fördjupade kontroller. En anslutning till verksamheten bedöms ge fler underlag för att motverka stadens felaktiga utbetalningar, men även bidra till en fördjupad och samlad bild av välfärdsbrottslighet i Sverige och möjliga framtida åtgärder för att stävja problemet, oavsett vilken myndighet som drabbas. Förslagen i betänkandet ger dock inte svar på huruvida kommunen kan be Utbetalningsmyndigheten om granskningar i det fall det egna kontrollarbetet uppvisar risker, vilket är något som borde omhändertas i kommande utredningar om praktiska omständigheter kring anslutning. Stadsledningskontoret önskar även tydliggöranden av i vilken detaljeringsgrad uppgifter om utbetalningar och grunder för dessa ska lämnas. För kommunens verksamhet bedöms det viktigt att detaljeringsgraden är tillräckligt hög för att möjliggöra analyser som går längre än enbart utbetalningar till bank-, person- och organisationsnummer. Som exempel lyfts möjligheten att även rapportera in uppgifter kring anställda inom assistansbolag, utförare av läkarintyg samt styrelseledamöter i föreningar och skolhuvudmän. Utbetalningsmyndighetens framtagande av föreskrifter bör inbegripa rättsliga bedömningar av möjligheten att lämna mer specifika uppgifter än de exempel som betänkandet ger.

Avseende författningsförslag tre så bedöms det svårt att ta ställning till ett förslag som är ofullständigt och kräver omfattande kommande utredningar.

Stadsledningskontoret anser dock att dessa utredningar bör genomföras omgående och i dialog med berörda kommunala verksamheter. Stadens egen lägesbild visar att det finns stora risker för felaktiga utbetalningar till enskilda huvudmän enligt skollagen och privata utförare av kommunala angelägenheter enligt kommunallagen, vilka dessutom kan uppgå till stora belopp. Stadsledningskontoret delar utredningens bedömning om att ju fler utbetalningar som kan analyseras, desto mer kan upptäckas. Samtidigt ser stadsledningskontoret att en anslutning till Utbetalningsmyndigheten inte garanterar att oseriösa aktörer inte anlitas i kommunal verksamhet. Här avses de aktörer som inte nödvändigtvis begår brott, men som medvetet inte levererar välfärdstjänster i enlighet med de krav som ställs i avtalet med kommunen, eller på annat sätt inte följer olika regleringar och överenskommelser.

Jonas Kinnander

Eva Hessman

Direktör Ärende och utredning

Stadsdirektör

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 valfrihetssystem 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 uppdragats 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 kommunsektorns 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 bankkonto-registret 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.

Datum: 2025-04-15

Ärendenummer: SLK-2025-00287

Finansdepartementet

fi.remissvar@regeringskansliet.se

Kopia: fi.ofa.k.remisser@regeringskansliet.se

Diarienummer: Fi2025/00415

Göteborgs Stads yttrande över Remiss från Finansdepartementet - Kommunal anslutning till Utbetalningsmyndighetens verksamhet (SOU 2025:20)

Göteborgs Stad välkomnar ambitionen att stärka samverkan mellan stat och kommun i syfte att motverka felaktiga utbetalningar och säkerställa rättssäkerhet i välfärdssystemen. Kartläggningen som är gjord visar att oegentligheterna riskerar att uppgå till betydande belopp vilket stöds av stadens egen lägesbild. Detta innebär enorma ekonomiska förluster för staden samt påverkar många människor och verksamhetsområden negativt, både direkt och indirekt. 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.

Utredningen föreslår en obligatorisk anslutning för kommuner och regioner. Mot bakgrund av problemets karaktär och omfattning så bedömer Göteborgs Stad att den inskränkning i det kommunala självstyret det innebär är proportionerligt. Staden anser, likt utredningen, att myndighetens fulla potential kan nyttjas först när samtliga kommuner är anslutna då risken för övervältringseffekter annars är påtaglig. Det bedöms även minska risken för otillbörliga påverkansförsök för kommunens medarbetare om anslutningen inte är frivillig. Staden instämmer även i utredningens bedömning att det intrång i den personliga integriteten som förslagen innebär, genom att kommuner ska lämna uppgifter om enskildas utbetalningar till UBM, är motiverat och proportionerligt utifrån problembilden.

Göteborgs Stad delar även utredningens bedömning om att kännedomen om felaktiga utbetalningen behöver höjas i kommunsektorn och att kunskapen om brottsligheten behöver byggas upp för att analysera riskerna och identifiera brottsliga upplägg. Bedömningen är att en anslutning till Utbetalningsmyndighetens verksamhet inte bara kan innebära ytterligare kontroller av de utbetalningar som sker, utan även kan bidra till kunskapshöjning och verksamhetsutveckling som ger staden ytterligare verktyg i det egna kontrollarbetet. Det förbättrar förutsättningarna för att förebygga och motverka felaktiga utbetalningar även på andra områden.

Samtidigt innebär den uppgiftsskyldighet som följer av förslagen ett nytt åliggande för kommuner och regioner och utredningen fastslår att den kommunala finansieringsprincipen ska tillämpas.

Enligt utredningen kan detta komma att finansieras genom minskade stadsbidrag inom andra områden utan att redogöra för var kommunerna kan förvänta sig minskade bidrag. Därmed är det svårt att värdera konsekvenserna för kommunen och dess invånare. Göteborgs Stad förutsätter att finansdepartementet återkommer med ytterligare utredning om kostnader och finansiering innan förslagen träder i kraft.

Göteborgs Stad har, liksom utredningen, svårt att göra bedömningar av vad en anslutning kommer att kosta för kommunen då myndighetens verksamhet är under uppbyggnad och de praktiska omständigheterna för en anslutning inte är utredda. Baserat på andra myndigheters anslutningar och graden av uppgiftsskyldighet så bedömer ändå staden att finansieringsprincipen bör inkludera kostnader för implementering av nödvändigt IT-stöd, juridiska och administrativa resurser för att hantera informationsutbytet samt kompetenshöjande insatser för berörda medarbetare.

Det huvudsakliga uppdraget för utredningen var att lämna förslag på rättsliga förutsättningar för en kommunal anslutning. Göteborgs Stad bedömer att de förändringar och tillägg ingår i författningsförslagen möjliggör det informationsutbyte som behöver ske vid en anslutning. Vad gäller de praktiska förutsättningarna för anslutningen så förutsätter staden att kommunerna görs delaktiga och ges tid och resurser att bygga upp formerna inom verksamheten för informationsutlämningen.

Det bedöms svårt att värdera de direkta vinster som en anslutning kommer att medföra för kommunen då utredningen inte redogör för vilken detaljeringsgrad av uppgifter som kommer att analyseras och granskas av myndigheten eller frekvensen av kontrollerna. Göteborgs Stad är, trots flertalet oklarheter, positiva till att ansluta kommunen då det bedöms nödvändigt att använda de verktyg och den kompetens som finns tillgängliga för att komplettera stadens arbete med att förebygga och förhindra felaktiga utbetalningar. Göteborgs Stad vill dock påtala att en anslutning till Utbetalningsmyndigheten inte kommer att lösa samtliga problem med felaktiga utbetalningar utan enbart bör ses som en del av ett större åtgärds paket.

Bedömning av författningsförslagen

Göteborgs Stad stöder betänkandets huvudförslag och anser att författningsförslag 1 är det som mest svarar upp mot kommunens behov. Genom att ansluta till transaktionskontot ges ytterligare kontroller av de bankkonton som kommunen betalar ut till och bidrar till att säkerställa att utbetalningen sker till rätt mottagare, vars samtliga utbetalningar kan analyseras. Det ger även invånare och föreningar möjlighet att själva få en bild över vilka utbetalningar som görs. Staden skulle dock önska att kommande utredningar inbegriper vilka möjligheter även de kommunala verksamheterna har att ta del av medborgargränssnittet. Detta bedöms särskilt angeläget då Skatteverkets sammanställning kommer att synas i registret, en uppgift som kommunen idag måste efterfråga av den sökanden själv. I likhet med utredningen bedöms det inte ändamålsenligt med en kommunal anslutning till betalningsförmedlingen, då det skulle hindra kommunernas möjligheter att snabbt tillhandahålla ekonomiskt bistånd till personer i akut behov av hjälp.

Göteborgs Stad bedömer att den största fördelen för kommunen är att ansluta sig till verksamheten för dataanalys och granskning, vilket inbegrips i både författningsförslag ett och två.

Genom de aggregerade avvikelseanalyser som verksamheten ska genomföra så kan kommunen ges underrättelser om misstänkta felaktiga utbetalningar vilka kan användas i det egna kontroll- och uppföljningsarbetet, till exempel som underlag för prioriteringar, urval och fördjupade kontroller. En anslutning till verksamheten bedöms ge fler underlag för att motverka stadens felaktiga utbetalningar, men även bidra till en fördjupad och samlad bild av välfärdsbrottslighet i Sverige och möjliga framtida åtgärder för att stävja problemet, oavsett vilken myndighet som drabbas. Förslagen i betänkandet ger dock inte svar på huruvida kommunen kan be Utbetalningsmyndigheten om granskningar i det fall det egna kontrollarbetet uppvisar risker, vilket är något som borde omhändertas i kommande utredningar om praktiska omständigheter kring anslutning. Göteborgs Stad önskar även tydliggöranden av i vilken detaljeringsgrad uppgifter om utbetalningar och grunder för dessa ska lämnas. För kommunens verksamhet bedöms det viktigt att detaljeringsgraden är tillräckligt hög för att möjliggöra analyser som går längre än enbart utbetalningar till bank-, person- och organisationsnummer. Som exempel lyfts möjligheten att även rapportera in uppgifter kring anställda inom assistansbolag, utförare av läkarintyg samt styrelseledamöter i föreningar och skolhuvudmän. Utbetalningsmyndighetens framtagande av föreskrifter bör inbegripa rättsliga bedömningar av möjligheten att lämna mer specifika uppgifter än de exempel som betänkandet ger.

Avseende författningsförslag tre så bedöms det svårt att ta ställning till ett förslag som är ofullständigt och kräver omfattande kommande utredningar. Göteborgs Stad anser dock att dessa utredningar bör genomföras omgående och i dialog med berörda kommunala verksamheter. Stadens egen lägesbild visar att det finns stora risker för felaktiga utbetalningar till enskilda huvudmän enligt skollagen och privata utförare av kommunala angelägenheter enligt kommunallagen, vilka dessutom kan uppgå till stora belopp. Staden delar utredningens bedömning om att ju fler utbetalningar som kan analyseras, desto mer kan upptäckas. Samtidigt ser Göteborgs Stad att en anslutning till Utbetalningsmyndigheten inte garanterar att oseriösa aktörer inte anlitas i kommunal verksamhet. Här avses de aktörer som inte nödvändigtvis begår brott, men som medvetet inte levererar välfärdstjänster i enlighet med de krav som ställs i avtalet med kommunen, eller på annat sätt inte följer olika regleringar och överenskommelser.

Göteborgs kommunstyrelse