

Några utgångspunkter

En underlagspromemoria utarbetad av utredningen om samordning
av statliga utbetalningar från välfärdssystemen (Fi 2018:05)

14 juni 2019

Innehåll

Inledning	5
1 En effektiv, rättssäker och serviceinriktad administration där felaktiga utbetalningar inte förekommer	7
1.1 Förvaltningsmyndigheterna ska säkerställa ett effektivt och rättssäkert förfarande	7
1.2 Myndigheterna ska iaktta grundläggande principer om legalitet, objektivitet och proportionalitet	9
1.3 Myndigheterna ska ge enskilda god service och vara tillgängliga	11
1.4 Myndigheterna ska samverka med andra myndigheter	12
1.5 Närmare om myndigheternas utredningsansvar	13
1.6 Ärenden ska handläggas så enkelt, snabbt och kostnadseffektivt som möjligt utan att rättssäkerheten eftersätts	14
1.7 Ärendehandläggning hos de utbetalande myndigheterna	15
1.8 Krav på att säkerställa att felaktiga utbetalningar inte görs och motverka bidragsbrott.....	16
2 En robust och säker administration som kan möta framtidens krav	19
2.1 Myndigheternas informationshantering styrs av ett omfattande regelverk	19
2.2 Krav på erforderligt säkerhetsskydd	20

2.3	Statens betalningar ska hanteras kostnadseffektivt och säkert	22
3	Krav på privata utförare inom välfärden	25
3.1	Ökade krav på privata utförare inom välfärden	26

Inledning

Utredningen har i uppdrag att undersöka hur en samordnande funktion för statliga utbetalningar från välfärdssystemen kan bidra till ökade möjligheter att förhindra felaktiga utbetalningar, effektivisera utbetalningsprocesser och förbättra servicen till medborgarna (dir. 2018:50). Ansvaret för ärendehandläggning, beslut och kontroller under beslutsprocessen gång ska dock enligt direktivet från regeringen ligga kvar på respektive myndighet. Utredningen ska bl.a. bedöma vilken roll som funktionen bör ha i förhållande till de beslutande myndigheterna.

En betydande del av det svenska välfärdssystemet består av olika direkta eller indirekta transfereringar till enskilda, som i grunden syftar till att erbjuda inkomstrygghet vid olika livssituationer. Sammanlagt uppgår utbetalningarna från de olika statliga transfereringssystemen årligen till cirka 700 miljarder kronor.

En utgångspunkt för utredningen är strävan efter en rättssäker, effektiv och serviceinriktad administration där felaktiga utbetalningar, bidragsbrott och bedrägerier inte förekommer. En annan utgångspunkt är strävan efter en robust och säker informationshantering och betalningsverksamhet. För flera av välfärdssystemen är mer än en myndighet ansvarig och inom många av välfärdssystemen finns privata utförare. Antalet privata utförare har ökat under många år, men samtidigt har kraven på dem stärkts.

1 En effektiv, rättssäker och serviceinriktad administration där felaktiga utbetalningar inte förekommer

Även om de myndigheter som ansvarar för att administrera de statliga välfärdssystemen har många olika uppgifter består deras kärnverksamhet av handläggning, dvs. att ta emot ansökningar, utreda och besluta om rätten till ersättning. Som utgångspunkt finns en strävan efter att denna handläggning ska vara rättssäker, effektiv och serviceinriktad, vilket inbegriper att felaktiga utbetalningar och brottsligt nyttjande av välfärdssystemen inte ska förekomma.

1.1 Förvaltningsmyndigheterna ska säkerställa ett effektivt och rättssäkert förfarande

Det är viktigt att allmänheten har ett stort förtroende för att offentliga förvaltningsuppgifter sköts på ett ansvarsfullt och korrekt sätt. Ett effektivt och rättssäkert förfarande bidrar inte bara till att besluten blir riktiga i sak utan kan också, tillsammans med myndigheternas förmåga att även i övrigt ge god service till enskilda, bidra till att allmänhetens tilltro till förvaltningen kan upprätthållas mer effektivt.

Det är också av stor vikt att offentliga medel används på ett så effektivt sätt som möjligt. Myndighetens ledning ansvarar inför regeringen för myndighetens verksamhet. I detta ligger ett krav på att

verksamheten bedrivs effektivt och enligt gällande rätt samt att myndigheten hushållar väl med statens medel.¹ Det ställer höga krav på myndigheten vad avser såväl organisation som administration av olika förmåner genom rättstillämpning. Det kan även innefatta effektiviseringar i form av ökad automatisering, minskad administration eller att uppnå stordriftsfördelar.

De allmänna principerna som gäller för förvaltningsmyndigheternas rättstillämpning återfinns i regeringsformen (1974:152), RF, men flera av dem återges även uttryckligen i den centrala förfarandelagen på området – förvaltningslagen (2017:900), FL. För att uppnå en tillfredställande nivå av rättssäkerhet krävs att myndigheterna tillämpar allmänna principer, handläggnings- och förfaranderegler som ges i förvaltningslagen tillsammans med kompletterande regler i olika specialförfattningar.

En ny förvaltningslag trädde i kraft den 1 juli 2018. En av grundsatserna i förvaltningslagen är att värna den enskildes rättssäkerhet. Genom den nya förvaltningslagen reformerades och moderniserades reglerna i syfte att ytterligare stärka den enskildes rättssäkerhet. I förarbetena uttalas att förvaltningsförfarandet bör präglas av ett tydligt medborgarperspektiv med högt ställda krav på god service och vara så enkelt, snabbt och kostnadseffektivt som möjligt utan att rättssäkerheten eftersätts.² En lagstadgad definition av begreppet rättssäkerhet saknas dock. Något förenklat kan rättssäkerhetsbegreppet i förhållande till förfarandet i allmänhet anses betona dels vikten av formkrav, dels respekten för enskildas rättigheter.

Kravet på rättssäkerhet och effektivitet kommer också till uttryck i myndigheternas instruktioner och de regleringsbrev som gäller för deras verksamhet. Ett exempel är att det i Arbetsförmedlingens instruktion anges att myndighetens verksamhet bl.a. ska utformas så att den bedrivs på ett effektivt, enhetligt och rättssäkert sätt.³

Kravet på effektivitet och rättssäkerhet i ärendehandläggningen handlar om att ett ärende ska handläggas så enkelt, snabbt och kostnadseffektivt som möjligt utan att rättssäkerheten eftersätts.⁴ Det innebär att handläggningen dels ska möjliggöra för myndigheten att lämna snabba, enkla och entydiga beslut, dels hjälpa medborgarna att

¹ Enligt *myndighetsförordningen* (2007:515), som gäller för förvaltningsmyndigheter under regeringen.

² Proposition 2016/17:180. *En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag*, s. 20

³ SFS 2007:1030. *Förordning med instruktion för Arbetsförmedlingen*, 3 § 1.

⁴ SFS 2017:900. *Förvaltningslag*, 9 §.

ta till vara sin rätt, dels borga för en kostnadseffektiv handläggning där de grundläggande kraven på en god förvaltning uppnås till lägsta möjliga kostnad.

1.2 Myndigheterna ska iaktta grundläggande principer om legalitet, objektivitet och proportionalitet

Legalitetsprincipen

Legalitetsprincipen slås fast i 1 kap. 1 § regeringsformen, RF: "All offentlig makt i Sverige utgår från folket och utövas under lagarna". Den kommer också till uttryck i 5 § första stycket FL och innebär ett krav på att ingripanden mot enskilda ska ha ett klart författningsstöd. Kravet på legalitet innebär att myndigheternas myndighetsutövande i vidsträckt mening måste ha stöd i rättsordningen.⁵ Kravet på författningsstöd bildar utgångspunkter för myndigheternas verksamhet såväl när det gäller att handlägga ärenden och besluta i dessa som i fråga om annan verksamhet myndigheten bedriver. Det krävs alltså en normmässig förankring för all typ av verksamhet myndigheterna bedriver. Däremot krävs inte att det finns ett uttryckligt stöd för en viss åtgärd i en viss lagbestämmelse.⁶ Principen utgör ett skydd för den enskilda mot en nyckfull och godtycklig maktutövning från det allmännas sida. Därtill leder den till förutsebarhet i förvaltningen och rättvisa i förfarandet. Legalitetsprincipen, tillsammans med bl.a. rätten till en rättvis rättegång och the rule of law, handlar i grunden om hur rättslig makt får utövas mot enskilda. Legalitetsprincipen kommer även till uttryck i bl.a. myndigheternas instruktioner.

⁵ Jfr proposition 2016/17:180. *En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag*, s. 57–58.

⁶ Proposition 2016/17:180. *En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag*, s. 59

Objektivitetsprincipen

Myndigheterna ska vidare i sin verksamhet vara sakliga och objektiva.⁷ *Objektivitetsprincipen* kommer till uttryck i 1 kap. 9 § RF där det anges att domstolar och myndigheter i sin verksamhet ska beakta allas likhet inför lagen samt iaktta saklighet och opartiskhet. Principen innebär en skyldighet för myndigheterna att göra sina utredningar och andra åtgärder objektivt och inte bara utifrån omständigheter som är till fördel för det allmänna utan också beakta omständigheter som talar till den enskildes fördel. Den innebär vidare att myndigheten inte får utgå från andra intressen än de som myndigheten är satt att tillgodose och inte heller grunda sina beslut på andra omständigheter än de som enligt tillämpliga lagar får beaktas vid prövningen av ett ärende.⁸

Proportionalitetsprincipen

Enligt *proportionalitetsprincipen* får åtgärder inte gå utöver det som är nödvändigt med hänsyn till ändamålet. Proportionalitetsprincipens syfte är att det allmänna ska göra noggranna avvägningar mellan det allmännas och de enskildas intressen innan en åtgärd vidtas. Åtgärden får aldrig vara mer långtgående än vad som står i rimligt förhållande till de olägenheter som kan antas uppnås för den som åtgärden riktas mot.⁹ Det ska med andra ord råda proportionalitet mellan det man söker uppnå och de medel som används för att nå målet. Enligt denna princip vägs olika intressen mot varandra, t.ex. samhällets krav på säkerhet mot individens rätt till integritet. Avsikten med bestämmelsen är dock inte att myndigheten i detalj ska väga varje åtgärd mot den enskildes motstående intressen. Bestämmelsen avser att säkerställa att de åtgärder som vidtas är proportionella och nödvändiga för att uppnå det resultat som myndigheten vill åstadkomma.¹⁰ Proportionalitetsprincipen återkommer också i delar av den speciella förvaltningsrätten.

⁷ SFS 2017:900. *Förvaltningslag*, 5 § andra stycket.

⁸ Proposition. 2016/17:180. *En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag*, s. 60

⁹ SFS 2017:900. *Förvaltningslag*, 5 § tredje stycket.

¹⁰ Proposition 2016/17:180. *En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag*, s. 290.

1.3 Myndigheterna ska ge enskilda god service och vara tillgängliga

Ett viktigt syfte med förvaltningslagen är också att säkerställa myndigheternas service till allmänheten. Lagen ska garantera att personer som vänder sig till en myndighet får den hjälp och de upplysningar som de behöver. Bestämmelsen om myndigheternas serviceskyldighet kan sägas ge uttryck för den allmänna servicenivå som enskilda kan förvänta sig vid kontakter med myndigheter och syftar till att stärka serviceandan i förvaltningen.¹¹ Den generella regeln om myndigheternas serviceskyldighet i 6 § FL gäller inte bara vid handläggning av ärenden utan även i stort, t.ex. i samband med faktiskt handlande. Service innebär att göra det så enkelt som möjligt genom t.ex. smidiga och transparenta processer, god tillgänglighet och goda möjligheter att få information. Myndigheten ska lämna den enskilde sådan hjälp att denne kan ta till vara sina intressen. Hjälpens ska ges i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet. Den ska också ges utan onödigt dröjsmål. Serviceskyldigheten innebär också krav på att myndigheter ska hjälpa en enskild till rätt myndighet om denne vänt sig till fel myndighet.¹²

Av stor praktisk betydelse för myndigheternas serviceskyldighet är bestämmelsen i 7 § första stycket FL att en myndighet ska vara tillgänglig för kontakter med enskilda och informera allmänheten om hur och när sådana kontakter kan tas. Vidare finns bestämmelser i olika författningar som reglerar t.ex. användandet av tolk samt att myndigheten ska beakta diskrimineringslagen och kommunicera tydligt och enkelt genom ett vardat, enkelt och begripligt språk.¹³ Kraven på service och tillgänglighet uttrycks också i speciallagstiftning och i myndigheternas instruktioner.

¹¹ Proposition 1985/86:80. *Om ny förvaltningslag*, s. 20.

¹² Se bl.a. JO 1991/92 s. 360.

¹³ SFS 2009:600. *Språklag*, 11 §.

1.4 Myndigheterna ska samverka med andra myndigheter

En myndighet ska, inom sitt verksamhetsområde, samverka med andra myndigheter. En myndighet ska även i rimlig utsträckning hjälpa den enskilde genom att själv inhämta upplysningar eller yttranden från andra myndigheter.¹⁴ I sammanhanget ska också nämnas att det finns ytterligare bestämmelser som rör samverkan för de statliga myndigheterna.¹⁵ Som en allmän uppgift anges att en myndighet ska verka för att genom samarbete med andra myndigheter och andra ta till vara de fördelar som kan vinnas för enskilda samt för staten som helhet.

Kompletterande bestämmelser om samverkan finns också i flera av de statliga myndigheternas instruktioner, bl.a. ska Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten samverka med berörda myndigheter, kommuner och andra berörda parter för att bedriva en effektiv och rättssäker verksamhet.

Även om utgångspunkten är att myndigheterna ska samverka påverkas utrymmet för samverkan av innehållet i annan reglering. Förutsättningarna för samverkan kan t.ex. begränsas av reglerna om sekretess. I 7 § andra stycket FL anges att en myndighet ska vidta de åtgärder i fråga om tillgänglighet som behövs för att den ska kunna uppfylla sina skyldigheter gentemot allmänheten enligt 2 kap. tryckfrihetsförordningen om rätten att ta del av allmänna handlingar. Samtidigt har myndigheterna att säkerställa sekretess enligt offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL, i den mån det finns ett behov av att skydda uppgifter, t.ex. vad gäller enskilds personliga eller ekonomiska förhållande. Sekretess gäller även mellan myndigheter eller mellan självständiga verksamhetsgrenar inom en och samma myndighet och påverkar därför i vilken utsträckning samverkan kan ske.

Myndigheterna har således enligt förvaltningslagen och andra författningar en långtgående skyldighet att bistå varandra och att samarbeta. En myndighet ska också, på begäran av en annan myndighet, lämna uppgift som den förfogar över, om uppgiften inte är sekretessbelagd eller det skulle hindra arbetets behöriga gång.¹⁶ Ett

¹⁴ SFS 2017:900. *Förvaltningslag*, 8 §.

¹⁵ Bl.a. i SFS 2007:515. *Myndighetsförordning*, 6 §.

¹⁶ SFS 2009:400. *Offentlighet- och sekretesslag*, 6 kap. 5 §.

effektivt och rättssäkert informationsutbyte mellan myndigheter är ofta en grundläggande förutsättning för att dessa ska kunna fullgöra sina uppgifter. Det bidrar också till en hög service till medborgarna, t.ex. genom att de inte behöver lämna samma uppgifter till flera olika myndigheter och kan få snabbare besked, samt att myndigheterna arbetar mer kostnadseffektivt. För att myndigheter ska kunna utbyta information krävs dels att informationen inte är sekretessbelagd eller att sekretessen kan brytas, dels att bestämmelser om behandling av personuppgifter i dataskyddsförordningen, kompletterande lagstiftning och myndigheternas s.k. registerförfattningar ger stöd för att uppgifterna får behandlas av såväl den utlämnande som den mottagande myndigheten.

Samverkan får inte heller ta sig sådana uttryck att de medverkande myndigheternas olika funktioner blandas samman eller att den enskilde inte klart kan utläsa vilken myndighet som utövar själva myndighetsutövandet mot denne.¹⁷

1.5 Närmare om myndigheternas utredningsansvar

En allmän princip inom förvaltningsrätten, dvs. den juridik som reglerar förhållandet mellan stat och enskilda, och förvaltningsprocessrätten är den s.k. *officialprincipen*. Principen innebär att domstolar och myndigheter inte får fatta beslut utan att först utreda ärendet. Principen innebär att det är myndigheten som har det yttersta ansvaret för att underlaget i ett ärende är sådant att det leder till ett materiellt riktigt beslut.¹⁸ Officialprincipen går således hand i hand med andra offentligrättsliga principer. Syftet är att effektivisera, underlätta för invånarna och ha en strikt kontroll över staten och dess myndigheter.

Förvaltningsmyndigheternas utredningsansvar är lagreglerat. Myndighetens utredningsansvar och en enskild parts medverkan i utredningen av ärenden som har inletts av parten själv regleras i 23 § FL. Där framgår att en myndighet ska se till att ett ärende blir utrett i den omfattning som dess beskaffenhet kräver. Den grundläggande tanken är att myndighetens beslut ska bli så korrekt som möjligt ef-

¹⁷ Se bl.a. JO 1993/94 s. 458 och JO 2006/07 s. 270

¹⁸ Se proposition. 2016/17:180. *En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag*, s. 149.

ter att myndigheten fullföljt sitt utredningsansvar. Hur långt myndighetens utredningsansvar sträcker sig i ett enskilt ärende varierar dock. När en myndighet ingriper mot enskilda präglas förfarandet i hög grad av officialprincipen, medan i ärenden där den enskilde söker en förmån kan officialprincipen sägas ha en mer begränsad betydelse. Utgångspunkten i sådana ärenden är i stället att det i första hand är den enskildes ansvar att visa att förutsättningarna för ett positivt beslut är uppfyllda. Myndigheten har dock ett principiellt ansvar att informera den enskilde om vad som krävs för att underlaget ska anses vara tillfredsställande, medan det är den enskilde som ansvarar för att skaffa fram underlaget. Inom ramen för myndigheternas utredningsansvar ligger dock även att genom frågor och påpekanden verka för förtydliganden och kompletteringar samt mer övergripande verka för en korrekt rättstillämpning.

1.6 Ärenden ska handläggas så enkelt, snabbt och kostnadseffektivt som möjligt utan att rättssäkerheten eftersätts

Förvaltningslagen ger det grundläggande regelverket kring hur ärenden ska hanteras och speglar hela gången från det att ett ärende inleds till dess att myndigheten fattat ett beslut. Vidare beskrivs hur beslut kan rättas, ändras och överklagas. När myndigheterna handlägger ärenden som rör förmåner för enskilda måste bestämmelserna för de specifika förmånsslagen tillämpas rätt samtidigt som de hanteras på sätt som föreskrivs i förvaltningslagen eller annan förfarandelagstiftning.

Som utgångspunkt för myndigheternas handläggning av ärenden anges, som nämnts ovan, i 9 § FL att ett ärende ska handläggas så enkelt, snabbt och kostnadseffektivt som möjligt utan att rättssäkerheten eftersätts. Bestämmelsen ger uttryck för ett grundläggande kännetecken för svensk förvaltning, nämligen det okomplicerade, förhållandevis snabba och kostnadseffektiva förfarandet, inbegripet själva beslutsfattandet. Samtidigt markeras det att effektivitetssynpunkter inte får vara ensamt avgörande utan att de alltid måste balanseras mot berättigade krav på rättssäkerhet.¹⁹ En enkel och snabb

¹⁹ Proposition. 2016/17:180. *En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag*, s. 74.

handläggning bidrar till effektivitet och är till fördel för såväl det allmänna som den enskilde. Enligt bestämmelsen får handläggningen inte leda till att den enskildes rättssäkerhet eftersätts. Det innebär att intresset av en effektiv handläggning måste sättas i förhållande till en enskilds möjlighet att ta till vara sina intressen. Effektivitetssynpunkter får inte heller leda till att de grundläggande reglerna för förfarandet om opartiskhet, utredning, kommunikation m.m. åsidosätts på sådant sätt att ett beslut kan komma att fattas på felaktigt eller bristfälligt underlag.

1.7 Ärendehandläggning hos de utbetalande myndigheterna

Som nämnts ovan utgör förvaltningslagen den centrala förfarandelagen. Den är dock subsidiär annan lagstiftning, vilket innebär att bestämmelser i speciallagstiftning, t.ex. socialförsäkringsbalken, SFB, gäller före dessa bestämmelser. Ärendehandläggningen hos de utbetalande myndigheterna styrs i varierande utsträckning av innehållet i annan lagstiftning.

Ärendehandläggningen hos Arbetsförmedlingen styrs i huvudsak av förvaltningslagen, men även av de lagar som reglerar materiella förutsättningar för stöd, t.ex. lagen (2000:625) om arbetsmarknadspolitiska program och olika tillhörande förordningar.

Arbetslöshetskassorna är privata organ och således inga förvaltningsmyndigheter. Det innebär dock inte att de rättssäkerhetsaspekter som förvaltningslagen ska garantera saknar betydelse för deras handläggning. Genom lagen om arbetslöshetsförsäkringen (1997:238), ALF, har en förvaltningsuppgift överlämnats till arbetslöshetskassorna och handläggningen av ärenden innebär därmed myndighetsutövning.

Ärendehandläggningen hos CSN sker i huvudsak med stöd av FL. De materiella bestämmelserna kring de förmåner CSN administrerar, t.ex. studiestöd och hemutrustningslån, finns bl.a. i studiestödslagen (1999:1395) och studiestödsförordningen (2000:655).

Vad gäller Försäkringskassan finns särskilda bestämmelser om dess handläggning av ärenden i 110 kap. SFB. Där anges även att reglerna gäller ärenden som avser förmåner enligt balken och att samma

regler gäller för Pensionsmyndigheten och i vissa fall för Skatteverket. Några av de specialregler om handläggningen som återfinns i SFB är hur en ansökan ska göras, vilken utredningsskyldighet Försäkringskassan har, den enskildes skyldighet att lämna uppgifter till Försäkringskassan respektive anmäla ändrade förhållanden samt regler om omprövning, ändring och överklagande av beslut.

Handläggningen hos Migrationsverket regleras dels av de allmänna bestämmelserna i FL, dels av bestämmelserna i 13 kap. UtlL. De materiella reglerna om uppehållsrätt, uppehållstillstånd och arbetstillstånd finns i utlänningslagen (2005:716), UtlL, och utlänningsförordningen (2006:97), UtlF. De materiella reglerna om bistånd till asylsökande finns i lag (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. (LMA). Som stöd för handläggningen av utbetalningar finns Migrationsverkets föreskrifter, rättschefens instruktioner och en handbok i migrationsärenden.

110 kap. SFB gäller även för Pensionsmyndigheten. De materiella reglerna kring de förmåner som Pensionsmyndigheten administrerar avser förmåner för ålderdom²⁰, förmåner för efterlevande²¹ och ärenden om bostadstillägg.²²

Sveriges kommuner handlägger ärenden om ekonomiskt bistånd. De materiella reglerna om ekonomiskt bistånd finns i socialtjänstlagen (2001:453), SoL, och socialtjänstförordningen (2001:937), SoF. I 11 kap. SoL finns bestämmelser om ärendens handläggning. Där framgår också lagens förhållande till FL.

1.8 Krav på att säkerställa att felaktiga utbetalningar inte görs och motverka bidragsbrott

Arbetet med att komma till rätta med felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen har pågått under lång tid. Redan 2001 betonade riksdag och regering kraven på en förbättrad kontroll av utbetalning av statliga medel från framför allt socialförsäkringssystemet men även från arbetslöshetsförsäkrings- och studiestödssystemen.²³

²⁰ SFS 2010:110. *Socialförsäkringsbalk*, 53 kap. 5 §.

²¹ SFS 2010:110. *Socialförsäkringsbalk*, 75 kap. 5 §.

²² SFS 2010:110. *Socialförsäkringsbalk*, 93 kap. 5 § andra stycket.

²³ Proposition 2000/01:129. *Ökat informationsutbyte mellan arbetslöshetsförsäkringen, socialförsäkringen och studiestödet*.

De berörda myndigheternas kontrolluppdrag i detta avseende kommer numera direkt till uttryck i myndigheternas instruktioner.²⁴

Officialprincipen innebär, som nämnts ovan, att myndigheterna har det yttersta ansvaret för att ärenden utreds i den omfattning som behövs för att ett korrekt beslut ska kunna fattas. Ett gynnande beslut om t.ex. utbetalning av en förmån ska bara meddelas om de faktiska förhållandena i det enskilda ärendet kan konstateras uppfylla de kriterier som den materiella regleringen ställer upp.²⁵ Det innebär ett krav på myndigheterna att utföra olika typer av kontroller i ärendehandläggningen. För att säkerställa att den information som enskilda lämnar är korrekt behövs således såväl interna rutiner som ett informationsutbyte med andra myndigheter och aktörer så att beslut om utbetalningar grundar sig på korrekta uppgifter.

I syfte att upptäcka felaktiga utbetalningar och för att säkerställa att statens resurser används mer effektivt krävs dock inte bara kontroller inför beslut i olika ärenden, utan även mer systematisk efterkontroll. En effektiv kontroll är således en angelägen och viktig uppgift för de utbetalande myndigheterna, särskilt i syfte att upptäcka felaktiga utbetalningar.

Vad gäller myndigheternas informationsutbyte och kontrollarbete ställs också stora krav på att den personliga integriteten värnas. Dels finns en omfattande sekretessreglering till skydd för enskildas personliga och ekonomiska förhållanden, dels dataskyddsregleringen till skydd för den enskildes integritet vid behandling av personuppgifter. Behandling av personuppgifter sker såväl vid inhämtande av uppgifter, vid informationsutbyten mellan myndigheter som vid sambearbetning av data.

²⁴ I SFS 2007:1030. *Förordning med instruktion för Arbetsförmedlingen*, 4 § 7; SFS 2017:1114. *Förordning med instruktion för Centrala studiestödsnämnden*, 4 §; SFS 2009:1174. *Förordning med instruktion för Försäkringskassan*, 2 § 3; SFS 2007:996. *Förordning med instruktion för Migrationsverket*, 2 § 1; SFS 2009:1173. *Förordning med instruktion för Pensionsmyndigheten*, 2 § 4.

²⁵ Jfr. proposition 2016/17:180. *En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag*, s. 148 f.

2 En robust och säker administration som kan möta framtidens krav

Informationstekniken (it) har genomgått en betydande utveckling och i dag hanteras i princip all information i digitala system. Det ökande informationsflödet innebär att viktiga samhällsfunktioner blir allt mer beroende av tillförlitliga och säkra digitala system som en garanti för att information även fortsättningsvis är korrekt och tillgänglig. Informationshanteringen ställer således långtgående krav på myndigheterna i fråga om bl.a. it-system, tillgång till och användningen av sådana system samt dess driftsäkerhet. En utgångspunkt för vårt arbete är att våra analyser och förslag ska beakta och ta höjd för dessa krav och den pågående utvecklingen. Detta betyder bl.a. följande.

2.1 Myndigheternas informationshantering styrs av ett omfattande regelverk

En offentlig verksamhets informationshantering styrs av ett omfattande regelverk, däribland grundlagarna. Exempelvis innebär offentlighetsprincipen, liksom speciallagstiftning inom olika områden, olika krav på myndigheternas informationshantering. Den grundlagsstadgade rätten att ta del av allmänna handlingar¹, som är ett uttryck av offentlighetsprincipen, ställer krav på hur myndigheter hanterar allmänna handlingar. Vilka åtgärder myndigheterna ska vidta bl.a. i form av registrering av allmänna handlingar och vid begäran om utlämnande framgår av 4–6 kap. OSL. För myndigheterna inne-

¹ SFS 1949:105. *Tryckfrihetsförordning*, 2 kap. 1 §.

bär det t.ex. krav på att hantera sekretessbelagda handlingar som innehåller känslig information, t.ex. sjukdom eller skyddade personuppgifter, på särskilt sätt.

Informationssäkerhet innebär att skydda information utifrån krav på dess konfidentialitet, riktighet och tillgänglighet. Målet med informationssäkerheten är att skydda informationen inom verksamheten. Skyddet ska vara anpassat till skyddsvärde, risk och lagkrav och därigenom möjliggöra för myndigheterna att uppnå sina mål. En god informationssäkerhet främjar verksamhetens funktionalitet, kvalitet och effektivitet, medborgares rättigheter och personliga integritet, myndigheternas förmåga att förebygga och hantera allvarliga störningar och kriser samt förtroendet för myndighetens informationshantering och it-system. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, MSB, har det sammanhållande ansvaret för samhällets informationssäkerhet.² En effektiv och säker användning av information är en förutsättning för myndigheters verksamhet, bl.a. för att skapa underlag för korrekta beslut, men också för förtroendet att leverera service till medborgarna. Att förbättra en verksamhets informationssäkerhet innebär dock inte bara att tillmötesgå externa krav, utan även att förbättra verksamheten i sig och kan ses som ett sätt att uppnå god kvalitet och god intern kontroll.

2.2 Krav på erforderligt säkerhetsskydd

De senaste årens samhällsutveckling med en ökad digitalisering och användning av utvecklad informationsteknik har inneburit nya krav på och förutsättningar för säkerhetsskyddet. Informationstekniken genomsyrar i dag i stort sett alla aspekter av samhällsviktiga verksamheter. En rad verksamheter är helt beroende av digitala system för bl.a. styrning, reglering och övervakning. Det innebär också att stora informationsmängder, såväl öppna som hemliga, hanteras i olika it-system. En storskalig it-incident bedöms i dag kunna få allvarliga konsekvenser för samhällsviktig verksamhet och kritisk infrastruktur. På grund av samhällets ökade it-beroende är risken stor för att samhällsviktiga system t.ex. finansiella system, skulle drabbas med allvarliga konsekvenser som följd.

² SFS 2008:1002. *Förordning med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.*

Den 1 april 2019 trädde en ny säkerhetsskyddslag (2018:585) och en ny säkerhetsskyddsförordning (2018:658) i kraft. Enligt den nya lagen avses med säkerhetsskydd skydd av säkerhetskänslig verksamhet mot spioneri, sabotage, terroristbrott och andra brott som kan hota verksamheten samt skydd i andra fall av säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter.³ Med säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter avses uppgifter som rör säkerhetskänslig verksamhet och därför omfattas av sekretess enligt OSL eller som skulle ha omfattats av sekretess enligt den lagen, om den hade varit tillämplig. Enligt den nya lagen krävs att den som bedriver säkerhetskänslig verksamhet gör en säkerhetsskyddsanalys. Med utgångspunkt i analysen ska de åtgärder som behövs, med hänsyn till verksamhetens art och omfattning, förekomst av säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter och övriga omständigheter, planeras och vidtas.⁴ Säkerhetsskyddsåtgärderna delas in i tre olika kategorier: informationssäkerhet, fysisk säkerhet och personalsäkerhet. Därtill ställs krav på t.ex. säkerhetsskyddsklassificering och säkerhetsskyddsavtal vid upphandling.

Myndigheter som omfattas av säkerhetsskyddslagen får meddela ytterligare föreskrifter om verkställighet i fråga om säkerhetsskyddet för sin egen verksamhet.⁵ Till exempel har Försäkringskassan med stöd av nuvarande säkerhetsskyddsförordning meddelat sådana föreskrifter.⁶ Där specificeras bl.a. vad som inom myndighetens verksamhet anses röra rikets säkerhet, vilka befattningar som är placerade i säkerhetsklass, krav på s.k. säkerhetsskyddad upphandling, att drift och förvaltning av it-system som rör rikets säkerhet ska ske i myndighetens lokaler och hur hemliga handlingar ska förvaras. Inom Försäkringskassan anses information och kunnande röra rikets säkerhet när det bl.a. gäller personrelaterade uppgifter om stora grupper av försäkrade, detaljerade kunskaper om sammanhangen mellan it-systemen inom myndigheten, möjligheter att skapa eller förändra kod som kan leda till intrång i eller påverkan på myndighetens it-system, möjligheter att, utöver sedvanlig handläggning, skapa och förändra betalningsströmmar och uppgifter som rör kontrollåtgärder avseende den typen av information (1 §). Myndighet-

³ SFS 2018:585. *Säkerhetsskyddslag*, 1 kap. 2 §.

⁴ SFS 2018:585. *Säkerhetsskyddslag*, 2 kap. 1 §.

⁵ SFS 2018:658. *Säkerhetsskyddsförordning*, 7 kap. 9 §.

⁶ FKFS 2010:1. *Försäkringskassans föreskrifter om säkerhetsskydd*.

erna, liksom kommunerna, har också att besluta om placering i säkerhetsklass med anledning av de krav som ställs enligt säkerhets- skyddsförfattningarna.

2.3 Statens betalningar ska hanteras kostnadseffektivt och säkert

Som nämnades i inledningen består en betydande del av det svenska välfärdssystemet av olika transfereringar till enskilda. De utbetalande myndigheterna är inom ramen för sin verksamhet ansvariga för att besluta och betala ut sådana förmåner och ersättningar som de ansvarar för.⁷ Betalningar till och från myndigheter sker enligt en statlig betalningsmodell, för vilken Riksgäldskontoret ansvarar.⁸ Myndigheter under regeringen ska följa förordningen (2017:170) om statliga myndigheters betalningar och medelsförvaltning (betalningsförordningen). Där framgår bl.a. att betalningar till och från en myndighet ska göras på ett sätt som är kostnadseffektivt och säkert för staten som helhet (9 §). Där framgår också att en myndighet ska analysera de risker som är förknippade med myndighetens betalningar. En sådan analys ska syfta till att öka säkerheten i statens betalningsmodell.

Välfärdsmyndigheterna är viktiga för det finansiella systemet. Förordningen (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap syftar till att statliga myndigheter genom sin verksamhet ska minska sårbarheten i samhället och utveckla god förmåga att hantera sina uppgifter under fredstida krissituationer och inför och vid höjd beredskap (1 §). För att främja en helhetssyn i planeringen för krisberedskap och höjd beredskap ska planeringen för ett antal myndigheter som anges i förordningen bedrivas inom samverkansområden. Ett samverkansområde är ekonomisk säkerhet (SOES) som bl.a. innefattar frågor om säkerhet i de statliga betalningsflödena. Finansinspektionen, Försäkringskassan, MSB, Pensionsmyndigheten och Skatteverket är de myndigheter som pekas ut för detta samverkansområde. Försvarsberedningen lyfter i detta avseende fram bl.a. Försäkringskassan,

⁷ Se t.ex. SFS 2009:1174. *Förordning med instruktion för Försäkringskassan*, 1 §.

⁸ SFS 2007:1447. *Förordning med instruktion för Riksgäldskontoret*, 2 §.

Pensionsmyndigheten och Centrala studiestödsnämnden som myndigheter vars verksamhet måste fungera så långt som möjligt även under höjd beredskap och krig.⁹ Vidare finns i förordningen (2015:1053) om totalförsvaret och höjd beredskap bestämmelser om myndigheters ansvar att i sin verksamhet beakta och planera för totalförsvarets krav.

⁹ Ds 2017:66. *Motståndskraft – Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret*, s. 183.

3 Krav på privata utförare inom välfärden

Ett utmärkande drag för de statliga välfärdssystemen är att de många gånger involverar flera olika parter utöver den enskilde och den myndighet som formellt ansvar för den aktuella förmånen.

Ett exempel från det arbetsmarknadspolitiska området gäller de olika anställningsstöd, t.ex. lönebidrag som kan utgå till arbetsgivare för att anställa en person som av olika skäl befinner sig utanför den reguljära arbetsmarknaden. Här interagerar Arbetsförmedlingen med en stor mängd olika arbetsgivare, såväl privata som offentliga, vilket kan medföra en utmanade uppföljning av om stöden används på avsett sätt. Ett annat exempel från det arbetsmarknadspolitiska området gäller de s.k. kompletterande aktörer som Arbetsförmedlingen upphandlar för att bistå med arbetssökande, utbildning, coachning m.m.

Inom socialförsäkringsområdet är ett exempel det statlig assistansersättning där Försäkringskassan utreder och fattar beslut om ersättning, Försäkringskassan och kommunerna finansierar gemensamt den assistans som lämnas och den personliga assistansen utförs av cirka 1000 privata och offentliga assistansanordnare som Inspektionen för vård och omsorg (IVO) ger tillstånd till och utför tillsyn av. En liknande ordning återfinns gällande statligt tandvårdsstöd där Tand- och läkemedelsverket reglerar vilka åtgärder som berättigar till ersättning och fastställer referenspriser för olika behandlingar, Försäkringskassan utreder, fattar beslut om och i förekommande fall betalar ut ersättning till de tandläkare som utför tandvården och begär ersättning. Socialstyrelsen och IVO ansvarar tillsammans på olika sätt för att den utförda vården uppfyller de krav som ställs, t.ex. medicinska krav.

Kommuner och landsting står fortfarande för den största andelen av välfärden inom vård, skola och omsorg, men de välfärdstjänster som utförs av privata aktörer har ökat kraftigt under senare år. År 2013 köpte offentliga aktörer tjänster inom skola, vård och omsorg för närmare 100 miljarder kronor av privata utförare och enskilda huvudmän.¹

Organiserade och systematiska försök att missbruka i stort sett alla dessa välfärdssystem har förekommit vilket visar att kontrollsystemet sammantaget inte alltid fungerar.

3.1 Ökade krav på privata utförare inom välfärden

Från den 1 januari 2019 ställs ökade tillståndskrav för privata utförare inom välfärden. Bland annat ställs ökade krav på tillstånd för verksamhet som avser hemtjänst enligt socialtjänstlagen, godkännande för enskilda att som huvudmän driva verksamhet inom skolväsendet, samt ändringar i lagen om offentlig upphandling avseende vissa sociala tjänster. Lagändringarna syftar till att säkerställa att privata utförare har tillräckliga förutsättningar att bedriva verksamhet med god kvalitet och stärka allmänhetens tilltro till sektorn.²

¹ SOU 2015:7. *Krav på privata utförare i välfärden.*

² Proposition 2017:18:158. *Ökade tillståndskrav och särskilda regler för upphandling inom välfärden.*