



RIKSREVISIONEN

RiR 2010:18

Informationsutbyte mellan myndigheter med ansvar för trygghetssystem

– Har möjligheter till effektivisering utnyttjats?

ISBN 978 91 7086 228 1

RiR 2010:18

Tryck: Riksdagstryckeriet, Stockholm 2010

Till regeringen

Datum: 2010-10-05

Dnr: 31-2009-1028

Informationsutbyte mellan myndigheter med ansvar för trygghetssystem

Riksrevisionen har granskat om regeringen och myndigheterna har använt de möjligheter att utbyta information elektroniskt som lag och teknik erbjuder.

Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport. Företrädare för Regeringskansliet, Arbetsförmedlingen, Centrala studiestödsnämnden, Försäkringskassan, Migrationsverket, Skatteverket, Arbetslöshetskassornas Samorganisation och företrädare för Spånga–Tensta stadsdelsnämnd, Botkyrka- och Gävle kommun har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på utkast till rapport.

Rapporten överlämnas till regeringen i enlighet med 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. Rapporten överlämnas samtidigt till Riksrevisionens styrelse.

Rapporten innehåller slutsatser och rekommendationer som avser Regeringskansliet, Arbetsförmedlingen, Centrala studiestödsnämnden, Försäkringskassan, Migrationsverket och Skatteverket. Riksrevisionen kommer att följa upp granskningen.

Riksrevisor *Jan Landahl* har beslutat i detta ärende. Revisionsdirektör *Elisabeth Frid* har varit föredragande. Revisionsdirektör *Philippe Jolly*, revisionsledare *Josefina Mångs*, revisionsdirektör *Marcus Pettersson* samt revisionsdirektör *Anders Viklund* har medverkat vid den slutliga handläggningen.

Jan Landahl

Elisabeth Frid

För kännedom:

Arbetsförmedlingen
Centrala studiestödsnämnden
Försäkringskassan
Migrationsverket

Skatteverket
Arbetsmarknadsdepartementet
Finansdepartementet
Socialdepartementet

Innehåll

Sammanfattning	7
1 Inledning	11
1.1 Motiv till granskningen	11
1.2 Syfte och revisionsfråga	12
1.3 Utgångspunkter för granskningen	12
1.4 Metoder och avgränsningar	13
2 Bakgrund	17
2.1 Informationsutbytets framväxt	17
2.2 Regler för informationsutbyte	19
2.3 Sammanfattande iakttagelser	25
3 Regeringens styrning	27
3.1 Regeringen har vidtagit åtgärder för utökat utbyte	27
3.2 Sammanfattande iakttagelser	30
4 Informationsutbyten inom aktivitetsstöd	31
4.1 Aktivitetsstöd	31
4.2 Problem	33
4.3 Hur kan problemen lösas?	38
4.4 Sammanfattande iakttagelser	40
5 Informationsutbyten inom sjuk- och aktivitetsersättning	41
5.1 Sjukersättning och aktivitetsersättning	41
5.2 Problem	43
5.3 Hur kan problemen lösas	49
5.4 Sammanfattande iakttagelser	50
6 Informationsutbyten inom ekonomiskt bistånd	51
6.1 Ekonomiskt bistånd	51
6.2 Problem	53
6.3 Hur kan problemen lösas?	57
6.4 Sammanfattande iakttagelser	59
7 Slutsatser och rekommendationer	61
7.1 Det elektroniska informationsutbytet kan förbättras	61
7.2 Vad kan regeringen göra bättre?	63
7.3 Vad kan myndigheterna göra bättre?	66
7.5 Rekommendationer	69
Referenser	71
Bilaga 1	77

Sammanfattning

Riksrevisionen har granskat om regeringen och myndigheterna har utnyttjat de möjligheter till utökad elektroniskt informationsutbyte som lag och teknik erbjuder.

Bakgrund

Motiv

En del i effektivt fungerande transfereringssystem är att myndigheterna utbyter information på ett bra sätt. Görs inte detta ökar risken för att individer felaktigt får ersättning från flera system samtidigt, att servicen till individen påverkas negativt samt att administrationen blir onödigt dyr. Ett ineffektivt informationsutbyte är kostsamt för skattebetalarna och kan urholka förtroendet för trygghetssystemen. Vinsterna av effektivt informationsutbyte mellan myndigheterna är stora.

Syfte

Granskningen syftar till att undersöka hur informationsutbytet fungerar mellan myndigheter inom transfereringsområdet. Granskningen syftar vidare till att identifiera om regeringen och myndigheterna utnyttjar den potential informationsutbyte har för att öka kostnadseffektiviteten, förbättra servicen och minska antalet felaktiga utbetalningar. Granskningens fokus är på de effektivitetsvinster som ett bättre informationsutbyte kan ge. Däremot har vi inte vägt effektiviseringar mot integritet eller mot andra aspekter som eventuellt kan tala mot ett elektroniskt informationsutbyte.

Genomförande

Riksrevisionen har använt sig av processgenomgångar för att kartlägga informationsflöden mellan myndigheter inför beslut om utbetalningar till enskilda. Granskningen har sin fokus på transfereringarna aktivitetsstöd, sjuk- och aktivitetsersättning samt ekonomiskt bistånd. Granskningen bygger på resultat från arbetsseminarier med deltagare från de myndigheter och aktörer som ingår i handläggningen av respektive transferering.

Riksrevisionen har inte genomfört systematiska analyser av sekretesslagstiftningen eller analyserat eventuella argument som talar emot att tillåta elektroniskt informationsutbyte i de förslag som har framkommit under arbetsseminarierna. Finns sådana argument måste de vägas mot förväntade effektivitetsvinster.

Granskningens resultat

Det elektroniska informationsutbytet kan förbättras

Myndigheterna har arbetat med att utveckla elektroniska informationsutbyten, men granskningen visar att flera önskvärda elektroniska informationsutbyten inte kommer till stånd. Det finns även förbättringspotential i många befintliga elektroniska informationsutbyten. Riksrevisionen bedömer att myndigheterna inte har utnyttjat alla möjligheter som lag och teknik erbjuder. Det finns därmed potential att effektivisera handläggningen, minska de felaktiga utbetalningarna samt öka servicen till medborgarna. Riksrevisionen bedömer att det outvecklade elektroniska informationsutbytet leder till att myndigheternas handläggning blir onödigt kostsam. Att myndigheterna inte utbyter information med varandra elektroniskt får även negativa konsekvenser för medborgarna, som får vänta onödigt länge på sin ersättning och som kan bli tvungna att lämna samma information till olika aktörer. Det bristande informationsutbytet leder även till ökad risk för felaktiga utbetalningar, eftersom den manuella kontrollen är så tidskrävande för handläggarna att de ibland väljer att avstå från att göra den.

Granskningen visar att införande av elektroniskt informationsutbyte mellan kommuner och myndigheter kan medföra en årlig nettobesparing på i storleksordningen 150 miljoner kronor per år.

Ett annat exempel är att en slopad närvaroförsäkring vid aktivitetsstöd skulle innebära en minskning av administrationskostnaderna på i storleksordningen 286 miljoner kronor. Vilken nettobesparing slopad närvaroförsäkring skulle ge är dock svårt att säga, eftersom någon annan form av kontrollinsats sannolikt måste införas. En slopad närvaroförsäkring kan även leda till ökade felaktiga utbetalningar.

Regeringen har gjort mycket men behöver göra mer

Riksrevisionen konstaterar att regeringen har varit tydlig i sin ambition att utveckla myndigheternas elektroniska informationsutbyte. Granskningen visar att det fortfarande finns stor utvecklingspotential i informationsutbytet mellan myndigheterna och att regeringens insatser inte nått ända fram.

De regelverk som möjliggör elektroniskt informationsutbyte mellan olika transfereringssystem är omfattande. Regleringarna bakom varje enskilt informationsutbyte bygger på en kombination av regler som till exempel offentlighets- och sekretesslagen, personuppgiftslagen och den materiella lagstiftningen. Den svåröverskådliga strukturen i lagstiftningen utgör ett hinder för myndigheternas informationsutbyte eftersom den skapar en osäkerhet hos myndigheterna om vilken information som får utbytas. Myndigheterna har vidare svårt att bedöma om det finns restriktioner i lagstiftningen när det gäller på vilket sätt det elektroniska informationsutbytet får ske.

Riksrevisionen konstaterar att den svenska förvaltningsmodellen i vissa avseenden försvårar för regeringen och myndigheterna att ha ett helhetsperspektiv och se till nyttan för hela staten och samhällsekonomin. Riksrevisionen bedömer att modellen med förvaltningsmyndigheter under regeringen och kommunalt självstyre kräver att regeringen blir bättre på att samordna resurser och på att skapa ekonomiska incitament för myndigheterna. Det krävs aktiva åtgärder från regeringen i de fall utvecklingen stannar av. Riksrevisionen anser att regeringen bör använda ekonomiska styrmedel i större utsträckning för att säkerställa att samhällsekonomiskt lönsamma informationsutbyten kommer till stånd. Regeringen bör ta initiativ till att det sker en ökad samordning mellan myndigheter, kommuner och a-kassan. Att införa formella överenskommelser mellan de berörda parterna kan vara ett sätt att öka samordningen. Ett annat sätt kan vara att utse en kommunal samordnare inom Regeringskansliet. Huvudansvaret för respektive informationsutbyte bör läggas på en myndighet. Elektroniskt informationsutbyte bör ske enligt gemensam standard så att säkerhet, och därmed integritetsskyddet, säkerställs i informationsöverföringen. En standardiserad kommunikationslösning bör dessutom bygga på modern och kostnadseffektiv teknik.

Myndigheterna behöver förbättra rapporteringen och prioritera informationsutbyte

Granskningen visar att myndigheterna har arbetat med att utveckla elektroniska informationsutbyten, men att flera önskvärda elektroniska informationsutbyten inte kommer till stånd. Det finns exempel på informationsutbyten som uteblivit på grund av att myndigheterna har tolkningsproblem med lagstiftningen om hur information får överföras. Riksrevisionen konstaterar att myndigheterna inte informerat regeringen om väsentliga problem med lagstiftning och resurser.

En annan anledning till uteblivet informationsutbyte är kommunernas bristande samordning. Riksrevisionen anser att det vore önskvärt att kommunerna samordnar sig i frågor om elektroniska informationsutbyten gentemot statliga myndigheter och a-kassan.

Riksrevisionen konstaterar att i de tre transfereringar som studerats i granskningen finns förslag på hur problem kan lösas, men att åtgärderna har fått låg prioritet inom myndigheterna.

Riksrevisionen anser att myndigheterna har ett gemensamt ansvar att se till att viktiga informationsutbyten kommer till stånd. De bör skapa direktåtkomst för att effektivisera elektroniska utbyten i de fall det är ekonomiskt lönsamt.

Riksrevisionen anser att myndigheterna bör skapa ett forum där handläggare kan diskutera frågor som rör informationsutbyte. Det är önskvärt att kommunerna och a-kassorna bjuds in att delta i forumet.

Riksrevisionens rekommendationer

Utifrån granskningens iakttagelser och slutsatser rekommenderar Riksrevisionen regeringen att

- se till att samhällsekonomiskt lönsamma informationsutbyten genomförs
- se till att tekniklösningarna samordnas och bygger på säkra och moderna tekniska lösningar
- se till att huvudansvaret för respektive informationsutbyte läggs på en myndighet
- se över lagstiftningen i syfte att åstadkomma en reglering som underlättar elektroniskt informationsutbyte
- ta initiativ till en ökad samordning mellan myndigheter och kommuner.

Riksrevisionen rekommenderar Arbetsförmedlingen, Centrala studiestödsnämnden, Försäkringskassan, Migrationsverket och Skatteverket att

- skapa ett forum där handläggare kan diskutera frågor som rör informationsutbyte samt skapa kommunikationsvägar som gör att konkreta problem lyfts fram
- informera regeringen om identifierade väsentliga problem
- säkerställa den kompetens som behövs för att bedriva eller beställa utvecklingsprojekt som rör informationsutbyte.

1 Inledning

1.1 Motiv till granskningen

I dag omsätter transfereringssystemen¹ i storleksordningen 520 miljarder kronor per år. Antalet transfereringar och handläggande myndigheter är stort, regelverken är ofta komplexa och myndigheterna kan vara beroende av information från varandra för en bra handläggning av sina ärenden.

Med informationsutbyte menar vi i denna granskning utbyte av uppgifter som handläggande myndighet behöver för att kunna handlägga utbetalningar till enskilda. Informationen kan överföras via telefon, brev eller genom olika former av IT-baserade lösningar. Det mest effektiva är oftast att utbytet sker elektroniskt.

Det finns olika skäl till att myndigheterna väljer andra sätt än elektronisk överföring för att utbyta information. Ett skäl kan vara osäkerhet kring integritetsfrågor och gällande lagstiftning. En del i effektivt fungerade transfereringssystem är dock att myndigheterna utbyter information på ett bra sätt. Görs inte detta ökar risken för att individer felaktigt får ersättning från flera system samtidigt, att servicen till individer påverkats negativt samt att administrationen blir onödigt dyr. Ett ineffektivt informationsutbyte är kostsamt för skattebetalarna och kan urholka förtroendet för trygghetssystemen.

Ett effektivt informationsutbyte mellan myndigheter kan däremot bidra till att medborgarna får sina ersättningar snabbt. Det kan även bidra till att den sökande inte behöver lämna samma uppgifter till flera myndigheter. I dag finns teknisk möjlighet att på elektronisk väg utbyta information effektivt, men det är inte alltid som myndigheterna har investerat i IT-system som kan kommunicera på ett bra sätt.

Även den rättsliga regleringen påverkar förutsättningarna för myndigheternas informationsutbyte. Flera rättsligt reglerade områden aktualiseras vid utbyte av uppgifter om enskildas personliga och ekonomiska förhållanden, såsom offentlighets- och sekretesslagstiftning, reglering av

¹ Med transfereringssystem avses här bidragssystem och allmänna försäkringar som betalar ut pengar till enskilda.

myndigheternas register och hantering av personuppgifter. De komplexa och omfattande regelverken innebär i stor utsträckning svårigheter att kartlägga vad som gäller och att tolka vilka uppgifter som får utbytas elektroniskt, och hur ett sådant utbyte får ske.

Regering och riksdag har tagit ställning för att det finns behov av ett utökat elektroniskt informationsutbyte mellan olika myndigheter, och regeringen har bedömt att det finns behov av elektroniskt informationsutbyte mellan myndigheterna genom direktåtkomst². En förutsättning som angivits är dock att informationsutbytet bygger på författningsreglerad uppgiftsskyldighet med precisering av vilka uppgifter som omfattas av uppgiftsskyldigheten.³ Regering och riksdag har bedömt att detta ger ett tillräckligt skydd av den personliga integriteten, samtidigt som man framhållit de avvägningar som alltid måste göras mellan de skäl som talar för ett ökat informationsutbyte och de integritetsskäl som talar mot detta.⁴

1.2 Syfte och revisionsfråga

Granskningen syftar till att undersöka hur informationsutbytet fungerar mellan myndigheter inom transfereringsområdet. Granskningen syftar vidare till att identifiera om regeringen och myndigheterna utnyttjar den potential informationsutbyte har för att öka kostnadseffektiviteten, förbättra servicen och minska antalet felaktiga utbetalningar. Granskningen ska besvara frågan om regeringen och myndigheterna har utnyttjat de möjligheter till informationsutbyte som lagstiftning och informationsteknik ger möjlighet till.

De som omfattas av granskningen är regeringen, Arbetsförmedlingen, Centrala studiestödsnämnden, Försäkringskassan, Migrationsverket och Skatteverket. Vi har även studerat hur arbetslöshetskassorna och kommunerna utbyter information.

1.3 Utgångspunkter för granskningen

Granskningens huvudsakliga bedömningsgrund är att myndigheterna ska utbyta information med varandra för att på så sätt minska kostnaderna för staten att administrera transfereringssystemen, minska de felaktiga utbetalningarna och förbättra servicen till medborgarna.

² Med direktåtkomst menas möjligheten att ta del av uppgifter från annan myndighet direkt vid handläggning.

³ Se bland annat prop. 2007/08:160 och bet. 2008/09:KU2.

⁴ Prop. 2007/08:160 s. 47 och bet. 2008/09:KU2. s. 15.

Stöd för bedömningsgrunden finns i de lagändringar⁵ som möjliggjort ett utökat elektroniskt informationsutbyte mellan myndigheter⁶. Regeringen har även formulerat mål om att myndigheterna ska effektivisera sina verksamheter, ge bättre service till den sökande och företagare samt förbättra kontrollen för att minska omfattningen av felaktiga utbetalningar.⁷

Vidare finns bestämmelser i förvaltningslagen⁸ och förordningen om statliga myndigheters elektroniska informationsutbyte⁹ som tydligt anger att myndigheter ska samverka och utbyta information, och att myndigheter under regeringen ska främja utvecklingen av ett säkert och effektivt elektroniskt informationsutbyte inom den offentliga förvaltningen. I offentlighets- och sekretesslagen¹⁰ finns även bestämmelser om myndigheters skyldighet att lämna uppgifter på annan myndighets begäran.

En viktig utgångspunkt för granskningen är samtidigt regleringen kring den personliga integriteten. Europakonventionen om mänskliga fri och rättigheter, artikel 8, slår fast att inskränkningar i integritetsskyddet endast får göras om det motstående intresse som ska tillgodoses är så starkt och integritetsskyddsintresset så förhållandevis svagt att inskränkningen framstår som proportionerlig. Regeringsformen (RF) föreskriver att "varje medborgare skall i den utsträckning som närmare anges i lag skyddas mot att hans personliga integritet kränks genom att uppgifter om honom registreras med hjälp av automatisk databehandling".¹¹ Skyddsregler för den personliga integriteten finns inom respektive område framför allt i personuppgiftslagen PuL (SFS 1998:204), offentlighets- och sekretesslagen OSL (SFS 2009:400) och ett antal olika registerlagar kopplade till olika förmåner och transfereringar.¹²

1.4 Metoder och avgränsningar

1.4.1 Metod

Riksrevisionen har använt sig av processgenomgångar för att kartlägga informationsflöden mellan myndigheter som handlägger utbetalningar till enskilda. Riksrevisionen har använt metoden processanalys för att kartlägga

⁵ SFS 2008:937, SFS 2008:967–982.

⁶ Prop. 2007/08:160, bet. 2008/09:KU2, rskr. 2008/09:28.

⁷ Till exempel genom prop. 2007/08:160, bet. 2008/09:KU2, rskr. 2008/09:28.

⁸ 6 § Förvaltningslagen (1986:223).

⁹ 2 § Förordning om statliga myndigheters elektroniska informationsutbyte (2003:770).

¹⁰ 6 kap. 5 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

¹¹ 2 kap. 3 § andra stycket RF. I prop. 2009/10:80 föreslås dock att bestämmelsen ska upphävas. Förslaget har antagits som vilande av riksdagen (bet. 2009/10:KU19).

¹² SOU 2007:22 Skyddet för den personliga integriteten, s. 418.

potentialen för informationsutbyte mellan myndigheter. Processanalyser kan användas för att kartlägga, förstå och utveckla en verksamhets processer. Ett transfereringsärende startar normalt med ett behov eller önskemål hos den sökande, och det utmynnar i att en myndighet betalar ut pengar eller nekar att göra det. Ofta går informationsflödet under handläggningen över flera myndighetsgränser. Genom att först beskriva ett *nuläge*, där dagens informationsutbyte beskrivs, och därefter ett *nyläge*, där ett önskat informationsutbyte beskrivs, kan man belysa potentialen för ett utökat informationsutbyte mellan olika myndigheter. Gapet mellan nuläge och nyläge analyseras och kvantifieras så långt det är möjligt i *pengar*. Den nytta som finns med ett utökat informationsutbyte ska vägas mot kostnaderna för att överbygga gapet mellan nuläge och nyläge. Genom att fokusera på ett ärendeslag i stället för en organisation ser vi ärendet ur den sökandes perspektiv.

Processanalyser är en kvalitativ metod men granskningen innehåller även kvantitativa moment i uppskattningen av kostnader och nyttor i förbättringsförslag.

Riksrevisionen har tillämpat metoderna på tre olika transfereringar, nämligen aktivitetsstöd, sjuk- och aktivitetsersättning samt ekonomiskt bistånd. Sammanlagt finns det cirka 60 transfereringar på statsbudgeten. Tillsammans står valda transfereringar för 17 procent av utbetalningarna inom transfereringsområdet.

Granskningen bygger på resultat från workshops inom respektive transferering. Deltagarna företrädde de myndigheter och aktörer som ingår i handläggningen av respektive transferering. Deltagarna bestod framför allt av handläggare och IT-specialister, men även jurister och chefer från kommunernas socialtjänst har deltagit. Processanalys har använts som metod för diskussioner kring aktörernas upplevda problem med informationsutbyten. Vidare diskuterades förslag till lösningar och kostnadsuppskattningar av förbättringspotentialen påbörjades. Diskussionerna har sammanfattats och skickats ut för synpunkter till deltagarna. Därefter har analysen av förbättringspotentialen slutförts med hjälp av de inblandade aktörerna och myndigheterna.

Riksrevisionen har inte genomfört systematiska analyser av sekretesslagstiftningen eller analyserat eventuella argument som talar *emot* att tillåta elektroniskt informationsutbyte i de förslag som har framkommit under arbetsseminarierna. Finns sådana argument måste de vägas mot förväntade effektivitetsvinster.

I granskningen förekommer flera uttryck för direktåtkomst på grund av att myndigheterna och a-kassorna benämner begreppet olika.¹³

¹³ Exempelvis fråga – svar, onlineaccess och onlineläsning.

Vi har intervjuat företrädare för myndighetsledningarna vid de handläggande myndigheterna och Regeringskansliet. Vi har därutöver gått igenom relevanta propositioner, utskottsbetänkanden, utredningsbetänkanden, myndighetsrapporter samt styrdokument från regeringen och myndigheter.

Granskningen har genomförts av en projektgrupp bestående av Elisabeth Frid (projektledare), Josefine Mångs, Philippe Jolly och Marcus Pettersson. Anders Viklund har varit projektbeställare. I granskningen har även Karin Lindbäck och Ann-Kristin Lidström medverkat.

2 Bakgrund

2.1 Informationsutbytetts framväxt

År 1997 inleddes ett samverkansprojekt (kallat kontrollrutinprojektet) mellan Arbetsmarknadsverket (AMS), Riksförsäkringsverket (RFV), Centrala studiestödsnämnden (CSN) och arbetslöshetskassorna (a-kassorna). Syftet var att förbättra beslutsunderlag och förhindra felaktiga utbetalningar. Projektet skulle ta fram system, metoder och rutiner för att uppnå en rationell, snabb och säker hantering av ärenden om stöd, bidrag och ersättningar. Informationsutbytet skulle utföras genom sambearbetning av myndigheternas och a-kassornas system.¹⁴ Även om kontrollrutinprojektet initierades av regeringen var grundtanken att lösningarna skulle kunna skapas av myndigheterna gemensamt.

Förutsättningarna för informationsutbyte har varit föremål för flera utredningar. I den första offentliga utredningen från 2000 (SOU 2000:97) undersöktes möjligheterna till utökat informationsutbyte i elektronisk form mellan de allmänna försäkringskassorna, RFV, CSN, länsarbetsnämnderna och a-kassorna. En av de huvudsakliga slutsatserna var att a-kassorna inte fick nödvändig information från andra myndigheter på grund av sekretesslagstiftningen. Utredningen föreslog att problemet skulle lösas bland annat genom att de allmänna försäkringskassorna, RFV, CSN och länsarbetsnämnderna skulle vara skyldiga att lämna uppgifter till a-kassorna. Utredningens förslag ledde till en proposition, och lagändringarna trädde i kraft den 1 juli 2002.¹⁵ I betänkandet över propositionen anförde konstitutionsutskottet att det fanns ett mycket starkt allmänt intresse av att införa regler som underlättar ett informationsutbyte mellan berörda myndigheter, allmänna försäkringskassor och arbetslöshetskassor.¹⁶

¹⁴ Dir. 1999:53.

¹⁵ Prop. 2000/01:129, bet. 2001/02:KU3, rskr. 2001/02:18.

¹⁶ Bet. 2001/02:KU3 s. 23.

Regeringen gav 2005 Statskontoret i uppdrag att följa upp hur informationsutbytet fungerade. Statskontoret konstaterade att den fulla potentialen för informationsutbytet inte hade uppnåtts. Ett flertal väsentliga uppgifter kunde inte hämtas i elektronisk form, de flesta förmånsslag genomgick inte heller automatiska kontroller. Förutsättningarna för utbytet vad gäller legala, administrativa och tekniska aspekter behövde förbättras.¹⁷

År 2005 tillsattes en ny utredning för att utreda ökade möjligheter till elektroniskt informationsutbyte. Utredningen fokuserade på juridiska aspekter som hantering av personuppgifter och enhetliga begrepp. Utredningen föreslog i sitt betänkande bland annat ett utökat informationsutbyte mellan exempelvis Försäkringskassan och Skatteverket samt med kommunernas socialnämnder.¹⁸ I den proposition¹⁹ som följde betänkandet föreslog regeringen ett utökat informationsutbyte genom direktåtkomst för de flesta myndigheterna. I propositionen lyftes fram att de legala förutsättningarna fanns för informationsutbyte mellan Arbetsförmedlingen, a-kassorna, CSN och Försäkringskassan, men att myndigheterna inte hade tillvaratagit möjligheterna. Riksdagen fattade beslut i enlighet med regeringens lagförslag²⁰, och lagändringarna trädde i kraft den 1 januari 2009. Konstitutionsutskottet delade regeringens bedömning att det fanns behov av ett utökat elektroniskt informationsutbyte. Utskottet menade att förslaget innebar att effektiviteten vid dessa myndigheter och kontrollen av utbetalningar i välfärdssystemet kunde öka samtidigt som servicen till enskilda kunde förbättras. Utskottet ansåg att ett utökat informationsutbyte innebar risker för intrång i den personliga integriteten men att regeringens förslag innebar att tillräckliga åtgärder hade vidtagits för att onödiga överskottsinformation inte skulle överföras mellan myndigheterna i fråga och att den personliga integriteten skyddades i nödvändig utsträckning.²¹

I samband med de två utredningarna och Statskontorets rapport har regeringen givit myndigheterna i uppdrag att återrapportera vilka åtgärder de vidtagit för att säkerställa att det elektroniska informationsutbytet fungerar väl och används effektivt.

Myndigheterna har återrapporterat²² hur arbetet fortlöper med att utveckla de elektroniska informationsutbyten som propositionerna möjliggjorde. Återrapporteringen visar att myndigheterna har kommit olika långt i samarbetet med att utveckla elektroniska informationsutbyten.

¹⁷ Statskontorets rapport 2006:7.

¹⁸ SOU 2007:45.

¹⁹ Prop. 2007/08:160.

²⁰ Prop. 2007/08:160, bet. 2008/09:KU2, rskr. 2008/09:28.

²¹ Bet. 2008/09:KU2 s.15.

²² Se bland annat "Svar på regeringsuppdrag" Försäkringskassan 2008-09-30, Dnr 033844-2008.

Informationsutbytesfrågor behandlades även av delegationen mot felaktiga utbetalningar.²³ Delegationens resultat följs numera av ett samverkansuppdrag mot felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. Samverkansuppdraget är ett treårigt uppdrag som innebär att elva myndigheter tillsammans med kommuner och arbetslöshetskassor ska samverka kring ett antal områden för att minska de felaktiga utbetalningarna från välfärdssystemen. I den första rapporteringen redovisas en riskanalys. Riskanalyserna kommer att följas upp inom samverkansuppdraget. Analysen innehåller ett flertal problem som rör informationsutbytesfrågor.²⁴ Vissa av dessa problem har även diskuterats i granskningens workshops.

2.2 Regler för informationsutbyte

Här ges en beskrivning av huvuddragen i den rättsliga reglering som ger förutsättningarna för elektroniskt informationsutbyte mellan myndigheter och de organ som har myndighetsutövande uppgifter inom transfereringsområdet, det vill säga arbetslöshetskassorna.²⁵

Det finns ingen samlad författning som reglerar samtliga informationsutbyten. Snarare regleras varje informationsutbyte i en egen författning. Regleringen har i flera offentliga utredningar beskrivits som komplicerad och svåröverskådlig. Det har framförts krav på översyn av vissa delar av författningarna på grund av oklar begreppsbildning och bristande enhetlighet i struktur.²⁶ Även Riksrevisionen har i en tidigare granskning framfört behov av en översyn.²⁷

Informationsutbyte mellan myndigheter aktualiserar frågor om hur utbyte av uppgifter om enskildas personliga och ekonomiska förhållanden förhåller sig till sekretesslagstiftningen, liksom frågor om åtkomst och hantering av personuppgifter. Därmed får också frågor om rätten till skydd för den personliga integriteten en central betydelse i den rättsliga regleringen.

Förutom de ramar som ges genom sådana grundlagsreglerade rättigheter som finns i tryckfrihetsförordningen (om handlingsoffentlighet) och regeringsformen (om bland annat integritetsskydd för enskilda), aktualiseras en rad författningar när det är fråga om informationsutbyte mellan myndigheter. Bland dessa finns offentlighets- och sekretesslagen

²³ Rätt och riktigt SOU 2008:74.

²⁴ ESV "Samverkansuppdrag mot felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen 2009", 2010:7.

²⁵ Arbetslöshetskassorna är inte myndigheter. Deras hantering av arbetslöshetsersättning utgör dock myndighetsutövning, och i sekretesshänseende är de vid prövningen av ärenden om arbetslöshetsersättning med myndigheter jämställda organ.

²⁶ Se SOU 2007:45 s. 159 f., SOU 2007:22 s. 46 f., SOU 2009:86, s.65f och SOU 2010:4, s. 366 f.

²⁷ RiR 2009:18.

(OSL), personuppgiftslagen (PuL) och en rad registerlagar och registerförordningar. Det finns även EG-direktiv och regler som syftar till att skydda integriteten vid behandling av personuppgifter vid framför allt behandling med hjälp av datorteknik²⁸. Till detta kommer de författningar som innehåller materiella regler för olika förmånsslag.

Uppgifter om personliga och ekonomiska förhållanden och sekretess

Flertalet av de uppgifter som myndigheterna behöver som underlag för beslut i fråga om olika förmåner rör enskildas personliga och ekonomiska förhållanden. Till skydd för den enskildes integritet omfattas sådana uppgifter i regel av sekretess (se OSL 21 – 40 kap.). När det föreligger sekretess för en uppgift hos en myndighet så gäller den i förhållande till såväl allmänheten som andra myndigheter. Sekretessen kan också gälla mellan olika verksamhetsgrenar inom samma myndighet. För att underlätta informationsutbyte finns det dock undantag från sekretessen mellan myndigheter, vilket berörs nedan.

Förmånssystem kan vara utformade så att det behövs uppgifter om enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden från andra myndigheter för att den beslutande myndigheten ska kunna fatta beslut. Elektroniskt informationsutbyte kan därmed vara nödvändigt till följd av förmånssystemets utformning.

Sekretess mellan myndigheter

För myndigheters rätt att ta del av uppgifter som finns hos andra myndigheter gäller bestämmelserna i OSL. En myndighet ska på begäran av en annan myndighet lämna uppgift som den förfogar över, om inte uppgiften är sekretessbelagd eller det skulle hindra arbetets behöriga gång, OSL 6 kap. 5 §.

Syftet med sekretess mellan myndigheter är i första hand att värna om den enskildes personliga integritet. Samtidigt har myndigheter behov av att utbyta information med varandra och anses även ha en skyldighet att i möjligaste mån samarbeta och bistå varandra, se bland annat 6 § förvaltningslagen (1986:223).

Undantag från sekretessen mellan myndigheter

För att tillgodose myndigheternas informationsbehov finns i OSL vissa undantag från sekretessen mellan myndigheter. Bland annat får uppgifter lämnas till en annan myndighet om uppgiftsskyldighet följer av lag eller förordning.²⁹ En sådan uppgiftsskyldighet har alltså sekretessbrytande effekt.

²⁸ Se SOU 2007:22 s. 98 f.

²⁹ 10 kap. 28 § OSL.

En uppgiftsskyldighet kan vara utformad antingen så att den innebär att uppgiftsutlämnande ska ske enbart efter förfrågan eller så att det sker på den utlämnandes myndighetens eget initiativ.

Reglering av automatiserad behandling av personuppgifter

I regeringsformen anges för närvarande att varje medborgare i den utsträckning som anges i lag ska skyddas mot att hans eller hennes personliga integritet kränks genom att uppgifter om honom eller henne registreras med hjälp av automatisk databehandling.³⁰ Sådana bestämmelser finns i bland annat PuL, genom vilken EG:s dataskyddsdirektiv³¹ har införlivats i svensk lagstiftning. För en stor del av den offentliga verksamheten finns särskilda registerförfattningar som reglerar behandlingen av personuppgifter. Registerförfattningarna utgör en specialreglering i förhållande till PuL. Det kan här nämnas att frågan om hur bestämmelser om behandling av personuppgifter i PuL eller i annan lag förhåller sig till OSL:s regler har konstaterats utgöra ett problem vid rättstillämpningen.³²

Regeringen har föreslagit att normgivningsbestämmelsen i 2 kap. 3 § andra stycket regeringsformen ska upphävas. Samtidigt har regeringen föreslagit att grundlagsskyddet för den personliga integriteten ska stärkas genom en ny bestämmelse i 2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen. Enligt den bestämmelsen ska var och en gentemot det allmänna vara skyddad mot betydande intrång i den personliga integriteten som sker utan samtycke och innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden (prop. 2009/10:80 s. 171 f.). Bestämmelsen kan få betydelse till exempel vid författningsreglering av myndigheters möjlighet att samla in, lagra, bearbeta och lämna ut uppgifter om enskilda (a. prop. s. 183). Förslagen har antagits som vilande av riksdagen (bet. 2009/10:KU19, prot. 2009/10:130) och kommer att behandlas slutligt under hösten 2010.

Registerförfattningar

I registerförfattningar regleras behandlingen av personuppgifter. Registerförfattningarna innebär en specialreglering i förhållande till PuL i syfte att komplettera eller i vissa delar ersätta den. Det finns ett omfattande antal registerlagar och registerförordningar. Där finns bland annat bestämmelser om utlämnande på media för automatiserad behandling och om direktåtkomst för utomstående till myndigheters register och databaser.

³⁰ 2 kap. 3 § andra stycket RF.

³¹ Europaparlamentets och rådets direktiv 95/46/EG.

³² SOU 2007:45 s. 133.

Registerförfattningarna är inte enhetligt utformade, och det har bland annat i utredningssammanhang påtalats att det är angeläget att det sker en allmän översyn av gällande registerförfattningar och av begreppsbildningen på området.³³ En registerlag reglerar för vilka ändamål personuppgifter får behandlas inom den aktuella myndighetens eller organets verksamhet. I en registerförordning lämnas närmare föreskrifter om behandlingen av personuppgifter som omfattas av respektive registerlag. I en sådan förordning anges detaljerat vilka uppgifter som får behandlas och vilka uppgifter som omfattas av sådan direktåtkomst, eller annat elektroniskt utlämnande.

Direktåtkomst

Med direktåtkomst avses i regel att information är tillgänglig för en användare för att på egen hand söka i den och få svar på frågor, dock utan att själv kunna påverka innehållet. Elektroniskt utlämnande genom direktåtkomst har av lagstiftaren ansetts vara förenat med särskilda integritetsrisker. I begreppet direktåtkomst ligger att den som är ansvarig för informationssamlingen inte har någon kontroll över vilka uppgifter som mottagaren vid ett visst tillfälle tar del av. Om det är fråga om uppgifter som omfattas av sekretess, måste man alltså i förväg fastställa att den utomstående har rätt att ta del av informationen utan att någon sekretessprövning ska göras i det individuella fallet.³⁴

Särregleringen av direktåtkomst har sedan ett antal år tillbaka ifrågasatts från olika håll. PuL innehåller inte bestämmelser om sättet att lämna ut personuppgifter (manuellt eller elektroniskt), men innehåller bestämmelser som innebär begränsningar i möjligheten att lämna ut uppgifter genom direktåtkomst. Många registerförfattningar, som gäller framför PuL, innehåller begränsningar av elektroniskt utlämnande av personuppgifter i form av bestämmelser om *utlämnande på media för automatiserad behandling och direktåtkomst*. Sedan begreppet direktåtkomst började användas har de tekniska förutsättningarna för olika former av informationsutbyten ändrats i den grad att skillnaderna i dag mellan direktåtkomst och annat elektroniskt utlämnande i praktiken inte är så stora, vare sig tidmässigt eller i fråga om den utlämnande myndighetens kontroll över vilka uppgifter som lämnas ut i det enskilda fallet. Att det med dagens teknik är möjligt att även på detaljnivå filtrera utlämnandet i förhållande till olika mottagare och handläggare innebär att utlämnare även vid direktåtkomst har viss kontroll över de

³³ Se not 22.

³⁴ SOU 2007:45 s. 161.

uppgifter som utbyts. Det har framförts att det från integritetssynpunkt numera är av mindre betydelse om uppgifterna görs tillgängliga genom direktåtkomst eller genom utlämnande på media för automatiserad behandling.³⁵

2.2.1 *Skyddet av den personliga integriteten*

En central fråga när det gäller att tillgodose myndigheternas och andra organs behov av informationsutbyte är hur det kan förenas med kraven på skydd mot oacceptabla intrång i den personliga integriteten.

Det finns för närvarande i grundlagen ingen rättsligt bindande regel som innebär ett allmänt integritetsskydd. Det finns dock ett målsättningsstadgande i regeringsformen (RF) i vilket anges att det allmänna ska värna den enskildes privatliv och familjeliv, vilket kan sägas vara någon form av uttryck för ett ansvar för det allmänna att upprätthålla ett skydd för enskildas personliga integritet.³⁶ I RF finns för närvarande vidare ett särskilt skydd mot integritetskränkande dataregistrering. Innebörden av det är att det i lag ska finnas skydd för den sökande mot integritetskränkningar. Bestämmelsen är att se som ett direktiv till lagstiftaren att vid databehandling av personuppgifter upprätthålla ett skydd för den personliga integriteten. I bestämmelsen anges ingen viss nivå för integritetsskyddet utan den överlämnar åt lagstiftaren att reglera den närmare omfattningen av integritetsskyddet.³⁷

Avvägningarna mellan skyddet för den personliga integriteten och myndigheters behov av att utbyta information med varandra, ska göras under utformningen av de lagar som reglerar myndigheternas informationsutbyte. De avvägningar som då gjorts redovisas normalt i förarbetena till lagstiftningen.

Vid de avvägningar som gjordes av regering och riksdag vid 2002 och 2008 års informationsutbytesreformer konstaterades att de syften som låg bakom lagändringarna – att minska de felaktiga utbetalningarna från välfärdssystemen, öka effektiviteten vid myndigheterna och förbättra servicen i förhållande till enskilda – under vissa angivna förutsättningar gick att förena med kraven på skydd mot intrång i den personliga integriteten.³⁸

³⁵ SOU 2007:45 s. 160 f.

³⁶ 1 kap. 2 § fjärde stycket RF.

³⁷ Grundlagarna, Holmberg m.fl., s. 107.

³⁸ Se prop. 2000/01:129, s. 36 f. och bet. 2001/02:KU3, s. 30 f., samt prop. 2007/08:160, s. 46 f. och bet. 2008/09:KU2, s. 15 f.

Datainspektionen om skyddet för den personliga integriteten i informationsutbytet

Datainspektionen har som uppgift att verka för att människor skyddas mot att deras personliga integritet kränks genom behandling av personuppgifter³⁹. I yttranden över utredningsförslag som rör informationsutbyte mellan myndigheter⁴⁰ har Datainspektionen framhållit bland annat följande. Varje utökad utbyte av personuppgifter utgör ett ytterligare ingrepp i den personliga integriteten. Enbart det skälet att det redan förekommer ett informationsutbyte medför inte att det är ett acceptabelt intrång i den enskildes integritet att utbyta fler uppgifter eller involvera fler myndigheter i utbytet. Möjligheten till kartläggning av en person och en uppgiftssamling i sig kan vara mycket känslig för den personliga integriteten, varför risken för oacceptabla intrång blir större ju fler uppgifter som är tillgängliga för sammanställningen och att det gäller oavsett om uppgifterna var för sig är integritetskänsliga eller inte. Varje utökad utbyte av personuppgifter kräver därför en integritetsanalys som tar hänsyn till helheten. Datainspektionen menar att behovet av denna analys inte försvinner på grund av att utvecklingen sker gradvis. Det är inte självklart att förmånsreglernas utformning kan användas som argument för ett ytterligare utökad informationsutbyte. Utbytet av information handlar numera inte alltid om att tillfredsställa uppenbara behov utan snarare om att åstadkomma en ökad effektivitet genom att skapa tillgång till uppgifter. Åtkomsten av personuppgifter i systemen måste begränsas tekniskt så långt det är möjligt så att handläggarna enbart ges åtkomst till sådana uppgifter som de behöver i sitt arbete.

Integritetsskyddskommittén om skyddet för den personliga integriteten

Integritetsskyddskommittén, som tillsattes 2004, hade i uppdrag att kartlägga hanteringen och regleringen av integritetsaspekten i gällande lagstiftning samt att analysera om skyddet för den personliga integriteten kunde anses tillfredsställande reglerat.⁴¹ Kommittén anförde att det ibland saknas en noggrann och vederhäftig redovisning och analys av lagstiftningsåtgärders positiva betydelse från effektivitets- och ändamålssynpunkt. Kommittén menade också att det ibland tas mer eller mindre för givet att en viss åtgärd medför effektivitets- och

³⁹ 1 § förordning (2007:975) med instruktion för Datainspektionen.

⁴⁰ Datainspektionens yttranden, diarienummer 824-2007 (remissvar på betänkandet Utökad elektroniskt informationsutbyte, SOU 2007:45) och 50-2010 (remissvar på betänkandet Se medborgarna – för bättre offentlig service, SOU 2009:92).

⁴¹ Dir. 2004:51.

kostnadsvinster i den aktuella verksamheten. Enligt kommittén framstår inte sällan beskrivningar av ett lagförslags integritetsbegränsande effekter som schablonartade och substanslösa, eller så görs proportionalitetsbedömningen på ett alltför knapphändigt och klichéartat sätt.⁴²

I en proposition⁴³ som överlämnades till riksdagen i december 2009 föreslår regeringen en ny bestämmelse i regeringsformen som innebär att skyddet för den personliga integriteten stärks avseende vad som bedömts som de mest ingripande intrången i fråga om övervakning eller kartläggning av enskildas personliga förhållanden.⁴⁴ I sina överväganden hänvisar regeringen till resultatet av Integritetsskyddskommitténs kartläggning och analys av lagstiftning som rör den personliga integriteten. Regeringen konstaterar att denna lagstiftning i viss utsträckning uppvisar brister, bland annat med ibland bristfälligt redovisade proportionalitetsavvägningar och knapphändig belysning av de negativa effekterna av olika integritetsbegränsande åtgärder.⁴⁵

2.3 Sammanfattande iakttagelser

- Det finns ingen samlad författning som reglerar samtliga informationsutbyten. Snarare regleras varje informationsutbyte i en egen författning.
- Regleringen har i flera offentliga utredningar beskrivits som komplicerad och svåröverskådlig. Det har framförts krav på översyn av vissa delar av författningarna på grund av oklar begreppsbildning och bristande enhetlighet i struktur.
- En central fråga när det gäller att tillgodose myndigheternas och andra organs behov av informationsutbyte är hur det kan förenas med kraven på skydd mot oacceptabla intrång i den personliga integriteten.
- Enligt Integritetsskyddskommittén framstår inte sällan beskrivningar av ett lagförslags integritetsbegränsande effekter som schablonartade och substanslösa, eller så görs proportionalitetsbedömningen på ett alltför knapphändigt och klichéartat sätt.

⁴² SOU 2007:22, s. 449 f.

⁴³ Prop. 2009/10:80, *En reformerad grundlag*.

⁴⁴ Prop. 2009/10:80, s. 171 f.

⁴⁵ Prop. 2009/10:80, s. 175 f.

3 Regeringens styrning

I detta kapitel redogör vi för vilka åtgärder regeringen har vidtagit för att ge myndigheterna förutsättningar att utbyta information elektroniskt efter propositionen om utökat elektroniskt informationsutbyte.⁴⁶

3.1 Regeringen har vidtagit åtgärder för utökat utbyte

Regeringen har på olika sätt försökt öka informationsutbytet mellan myndigheter. I handlingsplanen för elektronisk förvaltning identifierar regeringen fyra insatsområden. Ett rör regelverk för myndighetsövergripande samverkan och informationshantering och ett rör tekniska förutsättningar och IT-standardisering.⁴⁷

Regeringen har också tillsatt en kommitté, E-delegationen, som har i uppdrag att se över bland annat informationsutbyte mellan myndigheter. I sitt första betänkande skriver delegationen om de problem som hindrar ett effektivt informationsutbyte mellan olika aktörer i den svenska förvaltningen. E-delegationen framhåller att det finns ett behov av en översyn av registerförfattningarna och föreslår att regeringen ska tillsätta en utredning med uppdrag att föreslå bestämmelser som är samordnade, enhetliga och tydliga.⁴⁸ Även enligt regeringens handlingsplan för elektroniskförvaltning är det viktigt att säkerställa att lagar och förordningar inte i onödan hindrar elektroniskt informationsutbyte samt elektronisk dokument- och ärendehantering. I handlingsplanen lyfts även fram behovet av IT-standardisering för att få ett fungerande informationsutbyte och för att stegvis frigöra förvaltningen från beroende av enskilda IT-lösningar.⁴⁹ E-delegationen har lämnat förslag för att elektroniskt informationsutbyte mellan myndigheter ska ske på ett standardiserat och teknikberoende sätt. Delegationen framhåller att även kommuner och landsting bör ingå i en samverkanslösning.⁵⁰

⁴⁶ Prop. 2007/08:160.

⁴⁷ Dnr Fi2008/491.

⁴⁸ SOU 2009:86, s. 65.

⁴⁹ Dnr Fi2008/491.

⁵⁰ SOU 2009:86 s. 68, 70 f.

Myndigheterna⁵¹ har i sina regleringsbrev under 2007–2009 fått i uppdrag att rapportera vilka åtgärder som man vidtagit samt presentera en tidsplan för det fortsatta arbetet. Myndigheterna ska även redovisa de konkreta resultat som åtgärderna lett till. Regeringen skriver som kommentar till myndigheternas redovisning av regeringsuppdragen i budgetpropositionen för 2010 att det framgår att flera myndigheter kommer att ha ett fungerande system för informationsutbyte på plats under 2009. Men regeringen förutsätter samtidigt att de myndigheter som inte fått i gång ett fungerande informationsutbyte snarast kommer att skaffa tekniska system och vidta övriga åtgärder som gör det möjligt för dem att använda de utökade möjligheterna till elektroniskt informationsutbyte.⁵²

Mot bakgrund av den återrapportering som regeringen fick från myndigheterna inkluderade regeringen frågor om elektroniskt informationsutbyte i ett treårigt samverkansuppdrag⁵³ till myndigheterna⁵⁴. Uppdraget har sin utgångspunkt i flera av de förslag som lämnats av delegationen mot felaktiga utbetalningar. Ett av syftena med uppdraget är att skapa en plattform för myndighetsövergripande utveckling. I uppdraget ingår att följa upp hanteringen av de nya reglerna som möjliggör elektroniskt informationsutbyte. Som en del i samverkansuppdraget ska myndigheterna gemensamt samråda kring, och utvärdera implementeringen av, de lagar och förordningar som beslutats. En sammanställning och utvärdering av det arbete som utförts, samt en redovisning av de åtgärder som kvarstår för att de nya möjligheterna till informationsutbyte ska kunna tillvaratas, ska redovisas årligen i en gemensam skrivelse till regeringen (en första rapport är lämnad till regeringen i februari 2010). Regeringen har dessutom betonat vikten av att myndigheterna arbetar med att motverka felaktiga utbetalningar och bidragsbrott genom att skriva in detta i myndigheternas instruktioner.

Även i den förvaltningspolitiska propositionen betonar regeringen vikten av att myndigheterna samverkar och själva lyfter fram nödvändiga regeländringar. ”Regeringen menar att en förutsättning för en samordnad utveckling är att myndigheterna kan identifiera gemensamma satsningar, prioritera initiativ, identifiera behov av nödvändiga regelförändringar och fånga upp behov av nya riktlinjer och insatser. Det praktiska utvecklingsarbetet bör därför samordnas av vissa myndigheter med

⁵¹ Arbetsförmedlingen, CSN, Försäkringskassan, IAF, Kronofogdemyndigheten, Migrationsverket, Skatteverket och Statens pensionsverk.

⁵² Prop. 2009/10:1 Förslag till statsbudget för 2010, finansplan och skattefrågor m.m. s. 338.

⁵³ F2009/2137.

⁵⁴ Arbetsförmedlingen, CSN, Försäkringskassan, Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen, Inspektionen för socialförsäkringen, Kronofogdemyndigheten, Migrationsverket, Pensionsmyndigheten, Skatteverket, Socialstyrelsen och Statens pensionsverk.

ansvar för specifika sektorer och utvecklingsområden.”⁵⁵ I handlingsplanen för e-förvaltning anger regeringen att det är viktigt att säkerställa att det inom Regeringskansliet finns kapacitet att hantera förslag till författningsförändringar som kommer från myndigheterna samt, med beaktande av exempelvis integritetsfrågor, förebygga uppkomsten av nya formkrav och andra regler som hindrar utvecklingen av e-förvaltning.⁵⁶

Om en myndighet får problem med informationsutbyte ska myndigheten kontakta sitt fackdepartement. Fackdepartementet i sin tur ansvarar för att frågan bereds i regeringen. Ett av regeringens styrinstrument är resultatdialogen med myndigheterna. Enligt företrädare för departementen⁵⁷ är regeringen medveten om att utvecklingen av informationsutbyten mellan vissa myndigheter går trögt. Frågor om informationsutbyte har därför varit uppe till diskussion i vissa fall i resultatdialogerna. Företrädare för departementen menar att det är myndigheternas ansvar att se till att utbytet kommer till stånd, medan det är regeringens uppgift att ge myndigheterna förutsättningar att kunna utbyta information.

Myndigheterna har inte bett om några ökade resurser för att kunna genomföra informationsutbyten.⁵⁸ Arbetsförmedlingen har i skrivelser begärt förordningsförändring för att få tillgång till a-kassornas system. IAF har påpekat i svar på regeringsuppdrag att regelverken inte är helt kompatibla i handläggningen av aktivitetsstöd. Enligt Arbetsförmedlingen har dessa frågor diskuterats i flera sammanhang, bland annat i de riskanalyser som delegationen mot felaktiga utbetalningar genomfört. Skatteverket har framfört behov av lagändring för att ge myndigheter tillgång till historiska folkbokföringsuppgifter. A-kassorna har genom Arbetslöshetskassornas Samorganisation framfört behov av förtydligande av hur frånkännande⁵⁹ från arbetslöshetsersättning ska hanteras i förhållande till aktivitetsstöd. I övrigt har myndigheterna inte framfört behov av lagändringar inom de tre ärendeslag som vi har granskat. Däremot finns ett fåtal exempel på begäran om författningsändringar som inte berör de granskade transfereringarna. Myndigheterna har framför allt rapporterat hur långt de har kommit i arbetet med att införa de informationsutbyten som proposition 2007/08:160 möjliggjorde.

⁵⁵ Prop. 2009/10:175 s. 69.

⁵⁶ Dnr Fi2008/491.

⁵⁷ Intervjuer med företrädare för Arbetsmarknadsdepartementet 3/6 2010, Socialdepartementet 9/6 2010 och Finansdepartementet 21/6 2010, 20/8 2010.

⁵⁸ Intervjuer med företrädare för CSN 29/6 2010, Migrationsverket 24/6 2010, Försäkringskassan 30/6 2010, Skatteverket 20/8 2010 och A-kassornas Samorganisation 22/6 2010.

⁵⁹ 66 § ALF.

Enligt Finansdepartementet är inte huvudfrågan om det behövs mer lagändringar, utan varför myndigheterna inte utnyttjar de möjligheter till informationsutbyte som finns. Arbetsmarknadsdepartementet anser framför allt att problemen med bristande informationsutbyte är av praktisk karaktär och inte beror på bristande vilja hos myndigheterna.

Enligt företrädare för departementen har regeringen valt att inte detaljstyra frågor om informationsutbyte utan valt att ge myndigheterna i uppdrag att samverka och ta fram lösningar för ett ökat informationsutbyte. Regeringen har som målsättning att arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar integreras i den löpande verksamheten på alla nivåer, det vill säga både hos myndigheterna och i Regeringskansliet. Det finns en sammanhållande funktion på Finansdepartementet i dessa frågor. Finansdepartementet står bakom samverkansuppdraget till myndigheterna. Genom uppdraget vill departementet fånga upp problem och risker för felaktiga utbetalningar.

3.2 Sammanfattande iakttagelser

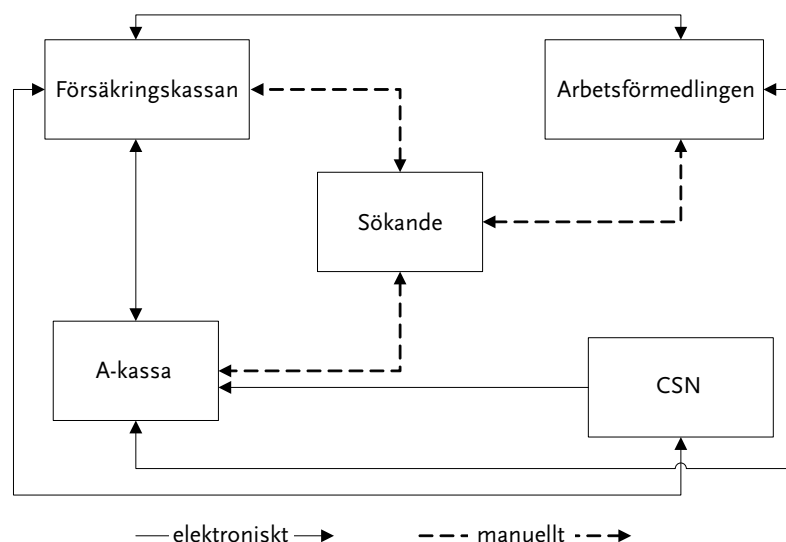
- Regeringen har vidtagit flera åtgärder för att utveckla det elektroniska informationsutbytet.
- Regeringen har genomfört lagändringar som tillåter ett utökat utbyte.
- Myndigheterna ska genom ett samverkansuppdrag rapportera hur utbytet fungerar och eventuella hinder.
- Regeringen har tillsatt E-delegationen för att driva på utvecklingen.
- Myndigheterna har inte rapporterat några behov av ökade resurser för att kunna genomföra IT-investeringar. Myndigheterna har i några fall framfört behov av lagändringar för att öka informationsutbytet.

4 Informationsutbyten inom aktivitetsstöd

4.1 Aktivitetsstöd

Aktivitetsstöd är en förmån som betalas ut till den som deltar i ett av Arbetsförmedlingen anvisat arbetsmarknadspolitiskt program. Exempel på arbetsmarknadspolitiska program är arbetspraktik, arbetsmarknadsutbildning och jobb- och utvecklingsgaranti.⁶⁰ Aktivitetsstödet storlek beror på programmets omfattning (heltid eller deltid) och om den sökande uppfyller villkoren för arbetslöshetsersättning. Aktivitetsstödet beräknas på den dagpenning som arbetslöshetskassan beräknat. Om den sökande inte uppfyller villkoren för arbetslöshetsersättning utgår ett garantibelopp på 223 kronor per dag (5 a § förordning om aktivitetsstöd). Därutöver finns ett antal ytterligare särregler. Aktivitetsstödet storlek kan påverkas av uppgifter från flera aktörer.

Bestämmelser om aktivitetsstödet finns i förordning (1996:1100) om aktivitetsstöd. I lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring regleras arbetslöshetsförsäkringens innehåll, se bilaga 1 för en mer ingående beskrivning om lagstiftningen kring aktivitetsstödet.



⁶⁰ Vägledning 2009:2 version 1.

Processen och informationsutbytet i stora drag

Handläggningen av aktivitetsstöd är uppdelad mellan Arbetsförmedlingen, a-kassorna och Försäkringskassan. Arbetsförmedlingen beslutar om rätten till och omfattningen av programmet och Försäkringskassan beslutar om aktivitetsstödet⁶¹ och betalar ut aktivitetsstödet. Ett ärende startar med att Arbetsförmedlingen anvisar en arbetssökande till ett arbetsmarknadspolitiskt program. Därefter skickar Arbetsförmedlingen information om programdeltagaren (bland annat personnummer, programmets omfattning och programperiod) till a-kassan och till Försäkringskassan. A-kassan utreder om den sökande uppfyller arbetsvillkor eller inte.⁶² A-kassan skickar uppgifterna till Försäkringskassan och för den som uppfyller villkoren även fastställda dagpenningar, normalarbetstid tillsammans med uppgift om den sökandes antal tilldelade respektive förbrukade ersättningsdagar inklusive aktivitetsstöd fram till programstart. Till Arbetsförmedlingen skickar a-kassorna uppgifter om förbrukade ersättningsdagar redovisade i intervall, inga fortlöpande uppgifter skickas. Försäkringskassan beräknar nivå och storlek på aktivitetsstödet utifrån a-kassans information. Detta informationsutbyte sker genom att uppgifter skickas mellan myndigheterna med hjälp av filöverföring en gång per dygn. A-kassan skickar via filöverföring uppgift om antal förbrukade ersättningsdagar till Arbetsförmedlingen.

Programdeltagaren ska skicka in en närvaroförsäkran varje månad till Försäkringskassan. Försäkran ska undertecknas av programanordnaren och Arbetsförmedlingen innan blanketten skickas till Försäkringskassan.⁶³ Försäkringskassans handläggare kan behöva kontakta den sökande eller programanordnaren för att verifiera närvaron.

Innan Försäkringskassan betalar ut aktivitetsstöd utreder handläggaren om andra förmåner från Försäkringskassan eller andra myndigheter betalas ut till personen. Försäkringskassans handläggare kan då behöva hämta information internt inom myndigheten eller externt från CSN som vid förfrågan lämnar uppgifter om studiestöd har betalats ut, för vilken period studiestöd har betalats ut samt utbetalt belopp.⁶⁴ Informationsutbytet med

⁶¹ Detta görs baserat på dagpenning från a-kassa, men även nivå, antal ersättningsdagar samt samordning med andra förmåner måste utredas innan beslut om aktivitetsstödet storlek kan fastställas. Vid utbetalning görs eventuella minskningar med anledning av frånvaro både giltig och ogiltig sådan.

⁶² Den sökande uppmanas i de fall denna inte har fått arbetslöshetsersättning eller deltagit i program med aktivitetsstöd de senaste sex månaderna att skicka in arbetsgivarintyg och om det är Alfakassan som är mottagare att även skicka blanketten Anmälan av arbetslöshet.

⁶³ Anordnaren vidimerar försäkran och i Jobb- och utvecklingsgarantin, ungdomsgarantin och ett antal andra program är Arbetsförmedlingen anordnare. Vid bland annat praktik, arbetsmarknadsutbildning och när deltagaren är hos kompletterande aktör är inte Arbetsförmedlingen anordnare.

⁶⁴ Vägledning 2009:2 version 1 s. 21.

CSN sker dels via flöverföring en gång per dygn, dels via post.

Försäkringskassehandläggare kan även behöva information från Skatteverket om jämkning och information från Kronofogdemyndigheten om skulder samt information från Kriminalvården om den sökande exempelvis suttit häktad. Försäkringskassan får information från Kronofogdemyndigheten och Kriminalvården dels elektroniskt, dels via post. Försäkringskassan lämnar uppgifter till Arbetsförmedlingen om antalet ersättningsdagar och om ersättningen grundas på arbetslöshetsersättning eller inte för deltagare inom jobb- och aktivitetsgarantin.⁶⁵

Försäkringskassan ska återrapporera till den sökandes a-kassa antal förbrukade ersättningsdagar med aktivitetsstöd samt datum för senaste utbetalda dag och uppgifter om att den sökande som är medlem i en a-kassa har arbetat och fått lön.

Under ett ärendes gång kan dessutom ett antal händelser inträffa som påverkar ärendet och ställer krav på ytterligare informationsutbyten, till exempel omprövningsbeslut från a-kassan, dom i förvaltningsdomstol som påverkar antal förbrukade dagar och dagpenningens storlek, inkomstuppräkning av dagpenninggrundande inkomst, sänkning av dagpenningens storlek, återkrav från a-kassan och Försäkringskassan, byte av a-kassa samt aviserade ändringar i pågående program från Arbetsförmedlingen.

4.2 Problem

Många aktörer, komplexa regler och en stor mängd information som ska utbytas gör handläggningen av aktivitetsstöd svåröverskådlig. För att en programdeltagare ska få aktivitetsstöd med rätt belopp i rätt tid krävs att informationsflödet fungerar. I Riksrevisionens workshops angående aktivitetsstöd framkom att de sökande inte vet vilka olika roller aktörerna har. Det kan framstå som oklart för programdeltagaren vilken aktör hon eller han ska kontakta om ersättningen är felaktig eller försenad. Det kan även vara svårt att på förhand lämna besked om aktivitetsstödet storlek innan samordning med övriga förmåner har genomförts. Ett flertal lagändringar har genomförts med kort varsel, vilket har påverkat ärendehandläggningen och lett till problem med informationsöverföringen mellan aktörerna. Ett exempel är dels samordningen av ersättningsdagar i arbetslöshetsförsäkringen och aktivitetsstödet som genomfördes den 1 oktober 2007, dels de ändringar som genomfördes i lagen om arbetslöshetsförsäkring och förordningen om aktivitetsstöd vid årsskiftet

⁶⁵ 24 b § FAS.

2009/10.⁶⁶ Under granskningen har det framkommit att Försäkringskassan har problem med att informationen från a-kassorna förändras under tid och att a-kassorna i sin tur har problem med utebliven information från Försäkringskassan. Även andra problem finns vilka redovisas mer ingående nedan.

4.2.1 *Önskvärda elektroniska informationsutbyten som inte sker*

Arbetsförmedlingen har inte rätt att själv begära information om a-kassetillhörighet

När Arbetsförmedlingen gjort en anvisning till ett arbetsmarknadspolitiskt program ska myndigheten skicka information med uppgifter till Försäkringskassan och a-kassan. Arbetsförmedlingen kan sakna eller kan ha fel uppgift om vilken a-kassa som den arbetssökande tillhör, vilket medför att information kan skickas till fel a-kassa. Problem uppstår även om medlemskapet hos a-kassan inte är fastställt när Arbetsförmedlingen skickar uppgifter om den sökanden till a-kassan. Det beror på att Arbetsförmedlingen har svårt att skicka samma uppgifter flera gånger. I dagsläget hindrar sekretess Arbetsförmedlingen från att själv begära ut information om a-kassetillhörighet i varje enskilt fall. Arbetsförmedlingen har lämnat en framställan till regeringen om att förändringar i förordningen om arbetslöshetsförsäkring behöver göras.⁶⁷ Förslaget bereds dock fortfarande i Regeringskansliet.

Det här innebär att den sökandes a-kassa inte alltid får information om att den sökande ska ha aktivitetsstöd, och den skickar således inte information om dagpenningnivå till Försäkringskassan.

4.2.2 *Önskvärda elektroniska utbyten som sker manuellt*

Flera informationsutbyten mellan myndigheter utförs manuellt genom att handläggaren kontaktar andra aktörer eller sökande via telefon, post eller e-post.

Manuellt utbyte mellan CSN och Försäkringskassan

CSN lämnar information till Försäkringskassan med uppgifter om de personer som sökt, beviljats eller fått studiemedel utbetalt. Därefter får

⁶⁶ Prop. 2006/07:89, bet. 2006/07:AU13, rskr. 2006/07:179, SFS 2007:413 och prop. 2008/09:127, bet. 2008/09:AU10, rskr. 2008/09:250, SFS 2009:667.

⁶⁷ Försäkringskassans svar på regeringsuppdrag 2008-09-30 Dnr 033844-2008.

CSN uppgifter från Försäkringskassan om de personer som beviljats aktivitetsstöd för samma tid. Informationsutbytet sker dagligen via flöverföring mellan myndigheterna. Nu övergår informationsutbytet från att vara automatiskt till att ske manuellt. När CSN får informationen från Försäkringskassan skickar handläggaren ett e-brev till Försäkringskassan och frågar om det är aktivitetsstöd eller utvecklingsersättning⁶⁸ som beviljats. Detta gällde cirka 7 000 ärenden under 2009. Försäkringskassan behöver uppgifter från CSN för att kunna beräkna beloppet för aktivitetsstöd. Försäkringskassan skickar en blankett till CSN för att få svar på hur mycket studiemedel som betalats ut och för vilken tid, studiemedelsbeloppet ska dras av från aktivitetsstödet. Detta gällde 2 440 ärenden under 2009. Rutinen med att använda e-post ökar risken för förseningar på grund av den mänskliga faktorn, och det manuella arbetet tar mycket tid för handläggarna. Problemet med CSN:s manuella rutin för utredning och beslut om avräkning beskrivs av ESV som en risk för felaktiga utbetalningar eller återkrav.⁶⁹ Enligt Försäkringskassan har ett arbete påbörjats tillsammans med CSN för att hitta förbättringsområden, arbetet kommer att fortsätta under hösten 2010.

Krånglig närvaroförsäkran tidskrävande för Arbetsförmedlingen

Arbetsförmedlingens informationsutbyte med medborgarna sker via post, telefon eller genom ett möte. Programdeltagarna ska på en särskild blankett försäkra att de har varit närvarande på programmen. Försäkran ska undertecknas av programanordnaren, och i vissa fall av Arbetsförmedlingen, innan blanketten skickas till Försäkringskassan. Blanketten är dock svår för den sökande att fylla i, och även om blanketten fylls i korrekt kan det ta lång tid innan sökanden får ersättning. Ett andra problem är att avstämningen av blanketten är tidskrävande för Arbetsförmedlingen. Under 2009 gjordes 1,3 miljoner utbetalningar av aktivitetsstöd⁷⁰, vilket innebär att ett stort antal programdeltagare under loppet av några dagar kommer in till Arbetsförmedlingen för att få blanketten underskriven. När den sökande har fyllt i sin försäkran fel har Arbetsförmedlingen svårt att upptäcka detta på grund av tidsbrist.

⁶⁸ Ungdomar i åldern 18–24 år som anvisas till jobbgaranti för ungdomar och jobbgaranti för funktionshindrade ungdomar och som inte uppfyller kraven för arbetslöshetsförsäkringen kan beviljas utvecklingsersättning. Faktorer som påverkar utbetalt belopp är deltagarens ålder och slutförd gymnasieutbildning. Ersättningen ska inte samordnas med andra förmåner, men den som deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program och får utvecklingsersättning får inte ta emot studiemedel.

⁶⁹ ESV 2010:7, s. 86.

⁷⁰ Försäkringskassans årsredovisning 2009.

4.2.3 Problem med befintliga elektroniska informationsutbyten

Fel eller saknade aviseringar från a-kassan

A-kassan skickar information om programdeltagarens förbrukade ersättningsdagar i arbetslöshetsförsäkringen till Försäkringskassan. Uppgifterna som a-kassan aviserar vid programstarten är preliminära. I uppgifterna ingår både förbrukade dagar och dagar som den sökande antas ta ut fram till programstarten. Det är först efter programstarten som a-kassan kan skicka definitiv information om ersättningen, så kallade frysta dagar⁷¹. Aviseringarna om frysta dagar och dagpenningnivån från a-kassan till Försäkringskassan kan dock ibland utebli. Det händer även att aviseringarna innehåller fel information. Cirka 4 procent av a-kassans aviseringar skickas tillbaka till a-kassan, så kallade återaviseringar.⁷² Enligt Arbetslöshetskassornas Samorganisation beror återaviseringarna på att felaktiga kontroller återaviseras, att aviseringarna innehåller fel uppgifter och på grund av att Försäkringskassan inte längre är beroende av informationen. Om a-kassan inte har blivit meddelad om detta, eller inte hunnit ändra uppgiften i aviseringen, kommer den tillbaka som felaktig.

En anledning till att informationsöverföringen inte fungerar optimalt är på grund av att myndigheterna och a-kassorna använder olika dataformat. Korta genomförandetider vid lagändringar gör att nödvändiga systemändringar inte hunnit bli klara i tid. Ytterligare ett problem är att Försäkringskassan saknar permanent testmiljö, vilket innebär att a-kassorna inte kan skicka testfiler till Försäkringskassan när behov uppstår, till exempel efter ombyggnader i systemen vid lagändringar eller andra typer av rättelser i systemen. A-kassorna måste vänta på att Försäkringskassan prioriterar deras önskemål.

Konsekvensen av olika dataformat blir att handläggare får ägna tid åt att justera felen manuellt och att IT-avdelningarna måste ägna tid åt att lappa och laga IT-systemen i efterhand på grund av fel som hade kunnat upptäckas om det funnits tillräckligt med tid för att förbereda systemen. När information saknas eller är felaktig måste handläggare ringa varandra för att komplettera uppgifter, vilket är tidskrävande.

Försenad återrapportering från Försäkringskassan

Försäkringskassan ska lämna information till Arbetsförmedlingen och till a-kassan om antalet dagar och ersättning som betalas för förfluten tid.

⁷¹ Frysta dagar innebär att arbetslöshetskassan skickar uppgift om tilldelade ersättningsdagar, antalet nivådagpenningar, förbrukade ersättningsdagar som har betalats ut i arbetslöshetsersättning inklusive dagar med aktivitetsstöd som har återrapporterats till arbetslöshetskassan från Försäkringskassan och normalarbetstid etc.

⁷² Ensaprocessen.

Ett problem är att detta ofta sker med fördröjning. A-kassorna kan inte betala ut arbetslöshetsersättning till den sökande innan återrapportering från Försäkringskassan har skett, eftersom de inte kan beräkna hur många ersättningsdagar som återstår innan de avräknat dagarna med aktivitetsstöd. A-kassan skickar uppgift om preliminärt antal förbrukade dagar i arbetslöshetsförsäkringen. Definitiva uppgifter skickas till Försäkringskassan 28 dagar efter programstart. Försäkringskassan måste vänta på dessa uppgifter innan återrapportering till a-kassan kan ske. Detta blir ett problem i de fall programmen är korta eftersom den sökande får vänta på ersättning. Förseningen kan även bero på att Försäkringskassan inväntar närvaroförsäkringen från programdeltagaren. Enligt Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF) är återrapporteringen från Försäkringskassan manuell och sker i ett annat system än utbetalningen. IAF ser även att det finns risk för att den manuella återrapporteringen leder till att återrapporteringen inte sker i tillräcklig utsträckning.⁷³ Enligt Arbetslöshetskassornas Samorganisation sker detta ibland.

Aktörerna har olika sätt att räkna tid

Ett grundläggande problem är myndigheternas olika beräkningssätt. Försäkringskassan, a-kassan och CSN har alla olika sätt att beräkna ersättningsberättigande dagar. Försäkringskassan ska återrapportera till Arbetsförmedlingen och till a-kassan antalet dagar med aktivitetsstöd. Aktivitetsstöd och arbetslöshetsersättning betalas för fem dagar i veckan, medan studiemedel beviljas för hela veckor. Detta kan skapa problem när Försäkringskassan ska avräkna aktivitetsstödet mot studiestödet. Skillnaderna i de olika sätten att beräkna tid beror på hur den materiella lagstiftningen är utformad. Problemen avseende olika tidsperioder har även redovisats i ESV:s samverkansuppdrag.⁷⁴

Ett annat problem med beräkning av tid finns mellan Försäkringskassan och a-kassorna. Problemet uppkommer när den sökande uppbär aktivitetsstöd på deltid. En dag med aktivitetsstöd är alltid en hel dag även om aktivitetsstödet endast avser aktivitet på deltid. En dag med aktivitetsstöd på deltid återrapporteras därmed av Försäkringskassan som en hel dag i en ersättningsperiod till a-kassan, vilket innebär att den som deltar i ett program på deltid får hela dagar avräknade från sin ersättningsperiod i arbetslöshetsförsäkringen. Detta problem tar även IAF upp i redovisning av regeringsuppdrag för utökat elektroniskt informationsutbyte.⁷⁵

⁷³ IAF:s redovisning av regeringsuppdrag 090226 Dnr 2009/261 Mo s. 4.

⁷⁴ ESV 2010:7, s. 83.

⁷⁵ IAF:s redovisning av regeringsuppdrag 090226 Dnr 2009/261 Mo s. 4.

Kontrollrutinen kan förbättras

I dag lämnar CSN information till Försäkringskassan med uppgifter om de personer som sökt, beviljats eller fått studiemedel utbetalt. CSN får uppgifter från Försäkringskassan om de personer som beviljats aktivitetsstöd för samma tid. Informationsutbytet sker dagligen genom att myndigheterna en gång per dygn skickar en fil med information. Under 2009 fick CSN signaler om "dubbla stöd" cirka 11 000 gånger. Enligt CSN fungerar utbytet i dag, men man anser att onlineläsningar från respektive myndighet i samband med beslut vore att föredra, eftersom det innebär att handläggarna får tillgång till informationen i realtid. Enligt CSN borde det medföra att risken att beviljas ersättning för samma tid minskar eller upphör helt. Detta uppmärksammas i det samverkansarbete som Försäkringskassan och CSN har påbörjat under 2010.

4.3 Hur kan problemen lösas?

Vid workshopen angående aktivitetsstöd förde deltagarna fram ett flertal problem och möjliga lösningsförslag gällande informationsutbytet mellan de olika aktörerna.

Ett av lösningsförslagen innebär att myndigheterna får direktåtkomst till information genom att beställaren av information ställer en fråga i ett gränssnitt till informationsinnehavarens IT-system. Om frågan är rätt ställd och informationen finns tillgänglig får beställaren svar direkt/online. Om frågan är fel ställd måste beställaren korrigera frågan. Uppdateringar av förändringar i ärendehantering skickas automatiskt till de aktörer som behöver uppgiften.

Som lösning på problemen med närvarorapporteringen framfördes förslag på att göra rapporteringen elektronisk eller att ta bort den helt. Riksrevisionen har tillsammans med berörda aktörer genomfört beräkningar av kostnader och eventuella vinster av lösningsförslagen. De redovisade beräkningarna ska inte ses som någon exakt beskrivning av vad genomförandet skulle kosta utan snarare som ett försök att illustrera att lösningarna enligt aktörerna är samhällsekonomiskt försvarbara på en övergripande nivå. För en mer utförlig beskrivning av beräkningarna se bilaga 1.

4.3.1 Fråga – svar och automatiserad återrapportering

Förslaget att skapa en lösning i form av fråga och svar och prenumeration samt automatiserad återrapportering från Försäkringskassan till

arbetslöshetskassorna uppskattas kosta 14 miljoner för samtliga aktörer. Driftskostnaderna för en sådan lösning har uppskattats till 4,65 miljoner per år, och den uppskattade nyttan är 16,3 miljoner kronor per år. Återbetalningstiden för förändringarna på en övergripande nivå för samtliga aktörer uppskattas till strax över ett år. Arbetslöshetskassornas Samorganisation har bedömt att kostnaderna för lösningen överstiger deras nytta.

4.3.2 *Elektronisk närvarorapportering*

Förslaget att skapa en elektronisk närvarorapportering uppskattas kosta 4,6 miljoner kronor för samtliga aktörer. Arbetsförmedlingen har inte kunnat uppge vilka eventuella kostnader som skulle kunna uppstå för myndigheten. Driftskostnaderna för en sådan lösning har uppskattats till 300 000 kronor per år, och den uppskattade nyttan är 6,8 miljoner kronor per år. Återbetalningstiden för förändringarna på en övergripande nivå för samtliga aktörer uppskattas till åtta månader.

4.3.3 *Borttagande av närvarorapport*

Den totala kostnaden för att hantera närvarorapporterna av Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen har uppskattats till 286 miljoner. Denna summa skulle alltså vara besparingen om man tog bort närvarorapporten. Eventuella kostnader som uppkommer om förslaget genomförs har inte angivits av vare sig Försäkringskassan eller Arbetsförmedlingen med tanke på att det inte finns något förslag på vad andra tänkbara kontrollinsatser skulle vara eller vad det skulle kosta. Den möjliga besparingen bör därför ses i ljuset av risken för ökade felaktiga utbetalningar. Under 2004 granskade Försäkringskassan aktivitetsstödet. Kontrollen visade att cirka 7,9 procent av de kontrollerade hade lämnat uppgifter i försäkringen för aktivitetsstödet som delvis inte överensstämde med uppgifter från anordnaren.

Detta ledde till att 1,5 procent av det utbetalda aktivitetsstödet var felaktigt. Under 2009 betalades cirka 10 miljarder kronor ut, varav 1,5 procent i felaktiga utbetalningar motsvarar 154 miljoner per år. Försäkringskassan har dock uppgivit att summan av felaktiga utbetalningar om man tar bort närvarorapporten rimligtvis blir högre. Borttagande av närvarorapportering ökar således risken för felaktiga utbetalningar väsentligt, men om man finner en annan kontrollmekanism som är mer effektiv så finns möjlighet att göra besparingar.

4.4 Sammanfattande iakttagelser

- Det finns en stor effektiviseringspotential inom handläggningen av aktivitetsstöd genom förbättringar av det elektroniska informationsutbytet.
- Handläggningen av aktivitetsstödet är en svåröverskådlig process med många aktörer, komplexa regelverk med omfattande krav på samordning med andra förmåner.
- Inom aktivitetsstödet finns framför allt problem inom befintliga elektroniska utbyten. Ett exempel är att aktörerna har olika definitioner när de beräknar ersättningsdagar, vilket försvårar informationsutbytet och handläggningen. Felaviseringar och försenade uppgifter leder till att manuella korrigeringar måste göras.
- Trots förekomst av elektroniskt informationsutbyte måste många uppgifter fortfarande utbytas manuellt. Hanteringen av de sökandes närvaroförsäkrar är mycket resurskrävande för Arbetsförmedlingen.

5 Informationsutbyten inom sjuk- och aktivitetsersättning

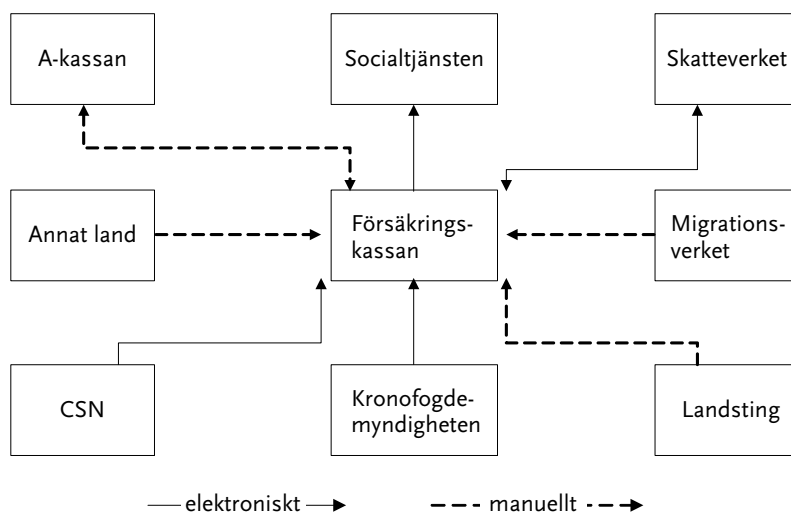
5.1 Sjukersättning och aktivitetsersättning

Sjukersättning är en förmån som ska täcka inkomstbortfall för dem mellan 30 och 64 år som har nedsatt arbetsförmåga på grund av sjukdom eller annan nedsättning av den fysiska eller psykiska prestationsförmågan. Från den 1 juli 2008 skärptes kraven för att få sjukersättning tills vidare, och ersättningen kan nu endast betalas ut när arbetsförmågan är stadigvarande nedsatt i förhållande till hela arbetsmarknaden.

Aktivitetsersättning för nedsatt arbetsförmåga är en ersättning för personer mellan 19 och 29 år som inte bedöms kunna arbeta heltid på minst ett år på grund av sjukdom, skada eller funktionsnedsättning. Som längst kan aktivitetsersättning beviljas för tre år i taget.

Aktivitetsersättning kan också beviljas för förlängd skolgång som behövs på grund av att en person har funktionshinder.

Sjuk- och aktivitetsersättningen är uppdelad i en inkomstrelaterad del som kräver att personen har arbetat någon gång i landet och en garantidel som är bosättningsbaserad. Den inkomstrelaterade delen är avsedd att täcka inkomstbortfall. Garantiersättning får den som har haft låga inkomster eller inga inkomster alls. Garantiersättning kan även betalas ut som utfyllnad till den som har haft låga inkomster. Frågor om sjukersättning och aktivitetsersättning regleras i 7–9 och 16 kap. lagen (1962:381) om allmän försäkring (AFL) och förordningen (2002:986) om sjukersättning och aktivitetsersättning. För en mer utförlig beskrivning av sjuk- och aktivitetsersättning och regleringen av informationsutbyte inom denna förmån se bilaga 1.



Processen och informationsutbytet i stora drag

Sjuk- och aktivitetsersättning handläggs och beslutats av Försäkringskassan. Försäkringskassan behöver främst information från andra aktörer vid utredning av rätten till ersättning och vid beräkning av ersättningens storlek. Ett ärende börjar med att en ansökan skickas till Försäkringskassan. Försäkringskassan kan också själva initiera ett utbyte av sjukpenning till sjukersättning eller aktivitetsersättning. Handläggaren ska kontrollera information som Försäkringskassan mottagit från andra myndigheter. I Försäkringskassans IT-system finns information från CSN om personen har studiemedel samt information från Skatteverket och Kronofogdemyndigheten. Denna information skickas till Försäkringskassan via filöverföring en gång per dygn.

För att fatta beslut behöver handläggaren ha medicinskt underlag från läkare. Det medicinska underlaget skickas av läkaren per post till Försäkringskassan. Försäkringskassan har ett personligt möte med den sökande för att utreda arbetsförhållanden och sociala och medicinska förhållanden. Handläggaren ska även kontrollera om personen har haft ersättning från a-kassan eller kommunen om personen söker ersättning retroaktivt. I utredningen av rätten till ersättning kan kontakter behöva tas med arbetsgivare, vårdgivare, arbetsförmedling och kommunens socialtjänst – detta görs manuellt, det vill säga via telefon, fax eller post. Vid fastställandet av när försäkringsfallet inträffade kan handläggaren behöva kontakta folkbokföringen eller Migrationsverket för personer som varit bosatta utanför EU – även denna information utbyts manuellt.

Vid förlängd skolgång kan det finnas anledning att klarlägga om den sökande har behov av förlängd skolgång, vilket görs genom kontakt med skolan. Vid fastställandet av rätten till ersättning kan kontakter behöva tas med myndigheter i de EU/ESS-land som den sökande har varit bosatt i. Försäkringskassan får genom filöverföring information om alla personer som sitter i häkte från Kriminalvården (sjuk- och aktivitetsersättning dras in efter 60 dagar i häkte eller fängelse).

Handläggaren bedömer därefter rätten till ersättning och om den sökande är försäkrad genom bosättning eller arbete.

För att beräkna ersättningens storlek behöver handläggaren veta om avdrag ska göras mot andra förmåner. Försäkringskassehandläggaren får göra en manuell förfrågan till kommunen för att utreda om ekonomiskt bistånd betalats ut och a-kassan för att utreda om den sökande fått arbetslöshetsersättning. Kontroll ska även göras mot andra förmåner inom Försäkringskassan och om staten har fordringar mot den enskilda. Den informationen finns i Försäkringskassans IT-system.

Varje år ska de som beviljats sjuk- eller aktivitetsersättning få en omräkning av ersättningen. Omräkningen görs utifrån prisbasbeloppet. Information om detta kommer från regeringen och sker automatiskt.

Vart tredje år ska de som har beviljats ersättning efter den 1 juli 2008 få rätten till ersättning omprövad. Försäkringskassan kan då behöva information från Skatteverket, CSN och a-kassorna samt utbyta information med andra länder.

5.2 Problem

Det vanligaste problemet inom handläggningen av sjuk- och aktivitetsersättning är att vissa önskvärda informationsutbyten mellan Försäkringskassan och andra myndigheter eller aktörer sker manuellt, istället för elektroniskt. Det vanligaste hindret mot att informationen utbyts är att det enligt lagstiftningen inte är tillåtet att göra det.

5.2.1 *Önskvärda elektroniska informationsutbyten som inte sker*

Avsaknad av informationsutbyte mellan Kronofogdemyndigheten och Försäkringskassan

Försäkringskassan kan i handläggningen av sjuk- och aktivitetsersättning ha kännedom om beslut om utmätning hos Kronofogdemyndigheten. Försäkringskassan har dock inte rätt att meddela Kronofogdemyndigheten att en betalning av sjuk- och aktivitetsersättning ska göras.

Försäkringskassan måste ha en förfrågan från Kronofogdemyndigheten för att kunna lämna ut informationen. Försäkringskassan kan inte hålla inne betalningen och betalar därför ut pengarna trots skulden till Kronofogdemyndigheten. En lagändring som tillåter Försäkringskassan att meddela Kronofogdemyndigheten krävs för att lösa problemet.

5.2.2 *Önskvärda elektroniska utbyten som sker manuellt*

Manuell hantering av läkarutlåtanden

Försäkringskassans handläggare behöver medicinska underlag från läkarna för att kunna bedöma om arbetsförmågan är nedsatt och om rätten till ersättning föreligger. Under 2008 inkom drygt 1,8 miljoner läkarintyg som rörde sjukpenning och sjuk- och aktivitetsersättning till Försäkringskassan⁷⁶. I dag får Försäkringskassan intygen via post. Riksrevisionens granskning om Försäkringskassan har tillräckliga underlag för sina beslut visar att 75 procent av läkarintygen var felaktigt eller otillräckligt ifyllda.⁷⁷ Kompletteringarna innebär ytterligare brevväxling och längre handläggningstider.

Försäkringskassan och Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) arbetar med att ta fram ett elektroniskt läkarintyg som innehåller hjälptexter för att öka sannolikheten för korrekt ifyllda intyg. Försäkringskassan och SKL uppger att de även planerar att göra de medicinska underlag som behövs för handläggningen av sjuk- och aktivitetsersättning elektroniska. Det är dock oklart när dessa kommer att bli elektroniska.

Svårt få tillgång till folkbokföringsuppgifter

Försäkringskassan kan i handläggningen av sjuk- och aktivitetsersättning behöva ha tillgång till historiska folkbokföringsuppgifter. I handläggningen av utlandsbosatta personer behöver Försäkringskassans handläggare ringa till folkbokföringen flera gånger per dag för att få uppgifter.⁷⁸ Skatteverket har tillgång till de historiska folkbokföringsuppgifterna elektroniskt, men enligt nuvarande lagstiftning får inte de historiska uppgifterna lämnas ut elektroniskt utan endast via telefon, vilket innebär mycket extra arbete för Försäkringskassan och Skatteverket.

⁷⁶ Överenskommelse mellan staten och Sveriges Kommuner och Landsting om insatser för en kvalitetssäker och effektiv sjukskrivningsprocess åren 2010–2011.

⁷⁷ Beslut om sjukpenning – har Försäkringskassan tillräckliga underlag? (RiR 2009:07).

⁷⁸ Informationen som efterfrågas är: Medborgarskap om annat än svenskt, in- och utflyttningar från landet, tidigare adresser, tidigare personuppgifter, tidigare relationer samt nordiska samordningsnummer.

Enligt Skatteverket har flera instanser påpekat redan när folkbokföringsregistret inrättades att de har behov av historiska uppgifter. Emellertid ansåg regeringen att de historiska uppgifterna inte efterfrågades i en sådan omfattning att det fanns skäl att ha dessa i registret. Uppgifterna fick i stället hämtas in på annat sätt (prop. 1994/95:201, s. 35).⁷⁹ I dag är det reglerat i lag att endast de senaste registrerade uppgifterna om en person får lämnas ut elektroniskt.⁸⁰ Lagen behöver således ändras om Försäkringskassan ska få tillgång till uppgifterna. Skatteverket har lämnat in en rapport till Finansdepartementet med förslag på författningsförslag samt en kostnadsanalys. Regeringen har inte lämnat besked hur den ser på förslaget.

Ingen avisering om att uppehållstillstånd upphört

Enligt utlänningsdataförordningen⁸¹ har Försäkringskassan rätt att få uppgifter från Migrationsverket genom direktåtkomst. Inget elektroniskt informationsutbyte har dock byggts upp mellan Försäkringskassan och Migrationsverket. I stället skickas förfrågningar per brev eller telefon. Antalet förfrågningar från Försäkringskassan till Migrationsverket uppskattas i ett svar på ett regeringsuppdrag till 70 000 per år, vilket innebär höga administrationskostnader för Försäkringskassan och Migrationsverket.⁸² Det leder även till längre handläggningstider.

Det är oklart om Försäkringskassan har rätt få automatiska uppdateringar av förändringar i uppehållstillstånd. Myndigheterna har olika uppfattning om hur lagen och förarbeten kan tolkas.

Fram till hösten 2010 har frågan om att utveckla elektroniskt informationsutbyte haft låg prioritet hos myndigheterna eftersom resurser har saknats. Enligt myndigheterna har arbetet med utveckling av IT-stödet för elektroniskt utbyte av uppgifter mellan Migrationsverket och Försäkringskassan kommit i gång, och planen är att genomförandet ska ske under hösten 2010. Försäkringskassan har beslutat att genomföra en förstudie där analyser ska genomföras i syfte att undersöka om det är motiverat utifrån ett verksamhets- och kundperspektiv att ändå införa ett elektroniskt utbyte även om inte alla uppgifter kan erhållas.

Migrationsverket uppskattar arbetet för att bygga ett elektroniskt utbyte enligt 6 a § förordningen (2001:720) om behandling av personuppgifter i verksamhet enligt utlännings- och medborgarskapslagstiftningen till

⁷⁹ TIFOS s. 9.

⁸⁰ TIFOS s. 31.

⁸¹ 17 kap. 3 § utlänningslagen (2005:716), 7 kap. 15 a § utlänningsförordningen (2006:97) och 6 a § förordningen (2001:720) om behandling av personuppgifter i verksamhet enligt utlännings- och medborgarskapslagstiftningen.

⁸² Dnr 007521-2009.

cirka 400 timmar för Migrationsverket. Arbetet för att bygga en eventuell prenumerationslösning uppskattas till 300 timmar. Sammantaget uppskattas lösningarna kosta Migrationsverket 700 000 kronor i utvecklingskostnad. Försäkringskassans utvecklingsinsatser för att använda Migrationsverkets tjänst tillkommer.

Problem med samordning mellan Försäkringskassan och a-kassan

En person kan beviljas sjuk- eller aktivitetsersättning retroaktivt för tre månader. Ibland har personen haft a-kassa eller försörjningsstöd under samma period. Den ska då avräknas från sjuk- eller aktivitetsersättningen. Försäkringskassan ställer frågor till a-kassorna för att få reda på om en person fått ersättning från a-kassan under en viss period. Frågorna ställs genom att Försäkringskassan per post skickar en blankett till a-kassan som a-kassehandläggaren ska fylla i. A-kassan utbetalas per vecka, medan sjuk- och aktivitetsersättning betalas per månad, vilket leder till att perioderna måste räknas om manuellt. Den manuella hanteringen leder till extra arbete och risk för felaktiga beräkningar. Att frågan till a-kassan måste ställas manuellt leder enligt Arbetslöshetskassornas Samorganisation många gånger till att Försäkringskassans handläggare inte ställer frågan alls. I detta fall finns risk för att sjuk- eller aktivitetsersättning och a-kassa felaktigt betalas ut samtidigt.

Aktörernas utbetalningsperioder regleras i lagstiftningen, och för att förenkla samordningen mellan ersättningarna krävs en översyn av lagstiftningen.

En lösning på problemet att frågan ibland inte ställs till a-kassan vore om Försäkringskassan fick informationen automatiskt. Enligt Försäkringskassan kommer möjligheten att införliva systemet i Försäkringskassans andra system (LEFI-online) att utredas. Om så sker kommer utbytet att ske automatiskt. Även om Försäkringskassan kan ställa frågor till a-kassan behöver Försäkringskassan få uppgift om hur mycket ersättning a-kassan har betalat ut till den sökande i förhållande till det retroaktiva beslut som Försäkringskassan ämnar ta. Enligt Arbetslöshetskassornas Samorganisation har inte a-kassorna den uppgiften i sina system.

Kommunikationen mellan EU-länder

Försäkringskassans handläggare av ärenden där personen är bosatt utomlands är många gånger beroende av att få information från andra länder. I dagsläget varierar det mycket hur kommunikationen fungerar mot andra länder. Det kan dröja upp till ett år innan handläggaren får svar från ett annat land. Resultatet blir långa handläggningstider och att handläggare får fatta beslut på bristande underlag. Ett projekt pågår för att skapa ett elektroniskt utbyte mellan alla EU-länder.

5.2.3 Problem med befintliga elektroniska informationsutbyten

Uppgifter om inkomst av arbete kommer sent

Försäkringskassan behöver veta om en person har arbetat för att förhindra att sjuk- eller aktivitetsersättning betalas ut för samma period. Försäkringskassan har i dag tillgång till inkomsttaxeringsuppgifter från Skatteverket. Men uppgifterna kommer upp till ett och ett halvt år efter den beviljade sjuk- eller aktivitetsersättningsperioden. Taxeringen fastställs nämligen i efterhand, vilket gör att en person kan arbeta, men samtidigt felaktigt få ut hel sjuk- eller aktivitetsersättning.

Problemet skulle kunna lösas genom att Försäkringskassan, i stället för att använda sig av inkomsttaxeringsuppgifterna, fick tillgång till de kontrolluppgifter arbetsgivaren lämnar som visar vilka månader en person har varit anställd. Kontrolluppgifterna omfattas dock av absolut sekretess, varför en lagändring krävs innan Försäkringskassan kan få tillgång till uppgifterna.

Den andra tänkbara lösningen på problemet är att Försäkringskassan får elektroniska inkomstuppgifter per individ och månad från Skatteverket. Under 2009 tillsattes en offentlig utredning om att införa sådana uppgifter.⁸³ Om ett sådant förslag genomförs och uppgifterna bli tillgängliga, skulle Försäkringskassan tidigt kunna upptäcka om personer arbetar och samtidigt uppbär ersättning från trygghetssystemen. Förslaget är fortfarande under utredning.

Socialtjänsten får uppgift sent från Försäkringskassan

För att ha rätt till ekonomiskt bistånd ska en person ha uttömt sina möjligheter att få försörjning från andra statliga myndigheter. Socialtjänsten behöver därför information från Försäkringskassan när en individ söker sjuk- eller aktivitetsersättning. Socialtjänsten vet då att personen har försökt att söka andra ersättningar och kan bevaka hur mycket personen får i ersättning. Om socialtjänsten inte känner till att Försäkringskassan kommer att betala ut ersättning finns risk för att socialtjänsten felaktigt betalar ut ersättning.

I dag kan kommunen få information om datum för ansökan om sjuk- och aktivitetsersättning genom ett av Försäkringskassans IT-system (LEFI-online). Systemet är dock uppbyggt så att informationen endast finns i beslutade ärenden.⁸⁴ Socialtjänsten får därför informationen i ett senare skede än vad som skulle vara önskvärt. Det medför att socialtjänstens handläggare tvingas ringa Försäkringskassan för att kontrollera uppgiften.

⁸³ Dir. 2009:91.

⁸⁴ LEFI-online kan endast hämta information först när en händelse skapats, och det sker i och med att beslutet verkställs.

Om kommunernas socialtjänst hade tillgång till informationen i ett tidigt skede, skulle det leda till minskade felaktiga utbetalningar och minskat tidsspill i form av telefonköer hos Försäkringskassan.

Problem i informationsutbyte vid ändringar i ärenden

Försäkringskassan ska meddela a-kassan om omfattningen av ersättning ändras under ersättningsperioden i de fall personen är arbetslös. Orsaken är att a-kassan kan behöva revidera sitt beslut. I dag måste a-kassan ställa en fråga till Försäkringskassan för att få information om förändringar. Görs inte det finns risk för felaktig utbetalning.

Problemet skulle lösas om a-kassan automatiskt fick uppdateringar från Försäkringskassan om förändringar i ersättningen.

Kontrolluppgifter från Försäkringskassan till Skatteverket

Försäkringskassan ska skicka kontrolluppgifter till Skatteverket. För inkomståret 2009 kan maskinell rättning av kontrolluppgift ske till november 2010, därefter krävs manuell kontrolluppgift. I och med lagändring och införande av steglös avräkning för mottagare av sjuk- och aktivitetsersättning som arbetar, finns ett växande behov för Försäkringskassan att lämna äldre kontrolluppgifter senare. Detta finns det inte möjlighet att göra maskinellt i dagsläget utan det måste göras manuellt. Om Försäkringskassan får lämna uppgifter senare maskinellt, minskar behovet av manuell hantering och därmed minskar även risken för fel. Även a-kassorna har framfört att de har samma behov av att lämna rättade kontrolluppgifter för tidigare år maskinellt vid beslut om återkrav. Skatteverket har utrett frågan men i dagsläget pågår inte arbete med syfte att ta emot kontrolluppgifter för gamla år. Enligt Skatteverket är frågan inte prioriterad i dagsläget.

Informationsutbyte med CSN

Utbetalning av sjuk- och aktivitetsersättning ska samordnas med utbetalning av studiemedel. I dag utbyter Försäkringskassan och CSN information elektroniskt genom översändningar av batchfiler en gång per dygn. Detta utbyte innebär en fördröjning av viktig information som behövs i handläggningen. Exempelvis kan CSN fatta beslut om studiemedel och få uppgift dagen efter om att sjuk- eller aktivitetsersättning beviljats för samma period.

Problemet skulle kunna lösas om CSN hade en onlinelösning mot Försäkringskassan som direkt ger information om ersättning. Onlinelösningen skulle vara ett komplement till dagens batchrutin. Som tidigare nämnts pågår en samverkan mellan Försäkringskassan och CSN kring dessa frågor.

5.3 Hur kan problemen lösas?

Ett antal förslag till förbättringar togs upp på workshopen om sjuk- och aktivitetsersättning. Lösningförslagen har beskrivits ovan. Riksrevisionen bedömer att den största effektiviseringspotentialen finns i förslaget om att införa elektroniska läkarutlåtanden.

Försäkringskassan och vården har tillsammans utarbetat ett system med elektroniska läkarintyg för sjukpenning som man beräknar att landstingen ska ansluta sig till i oktober 2011. Arbetet med att införa elektroniska utlåtanden för sjuk- och aktivitetsersättning beräknas starta i slutet av 2010. Sjukpenning prioriterades eftersom mängden intyg är mycket större i sjukpenningärenden. Försäkringskassan och SKL har gjort kvantitativa uppskattningar av möjliga effektivitetsvinster i sjukpenninghandläggningen till följd av elektroniska läkarintyg inom respektive verksamhet. Försäkringskassan har för avsikt att genomföra motsvarande beräkningar för sjuk- och aktivitetsersättning, men i nuläget finns inga sådana.

Försäkringskassan uppger att de största vinsterna med elektroniska sjukintyg ligger i att uttryckssätt ensas mellan Försäkringskassan och vården och att en direktkommunikation i form av en fråga – svar - funktion (elektronisk ärendekommunikation) upprättas. Handläggningstiderna bedöms kunna minska i och med att det går snabbare att komplettera intygen och ställa frågor till varandra jämfört med i dag. Enligt en rapport från IFAU förlängs Försäkringskassans handläggning av sjukpenning med i snitt 22 dagar på grund av kompletteringar av intyg⁸⁵. I de beräkningar som Försäkringskassan gjorde bedömdes siffran till 11 dagar.

I en tidigare granskning från Riksrevisionen framkom att 75 procent av sjukintygen i sjukpenningärenden var ofullständiga⁸⁶. Intygen är färre i sjuk- och aktivitetsersättningsärenden men det krävs minst ett intyg per ärende, och under 2009 fick knappt 500 000 personer sjuk- eller aktivitetsersättning, antalet prövningar är dock färre. Intygen är mer utförliga, och i dagsläget finns inga kvantitativa uppgifter om behovet av kompletteringar, men om andelen felaktigheter i intygen är tillnärmelsevis lika hög som i sjukpenning är effektivitetspotentialen hög. Beslut om sjuk- och aktivitetsersättning föregås ofta av svåra avgöranden, och det finns sannolikt en stor effektiviseringspotential om frågehanteringen och annat kan hanteras elektroniskt.

Även sjukvårdens effektivitetsvinster beräknas bli stora. Antalet telefonförfrågningar från Försäkringskassan förväntas minska och frigöra tid för läkarna.

⁸⁵ IFAU Rapport 2008:27.

⁸⁶ RiR 2009:07.

5.4 Sammanfattande iakttagelser

- Det finns möjlighet att effektivisera handläggningen av sjuk- och aktivitetsersättning och minska risken för felaktiga utbetalningar genom att förbättra det elektroniska utbytet.
- Framför allt problemen med uteblivna eller sena informationsutbyten skapar risk för felaktiga utbetalningar. Om informationen utbyts tidigare får Försäkringskassan bättre kunskap om en individ under perioden med sjuk- eller aktivitetsersättning samtidigt har någon annan ersättning, arbetar eller om utbetalningen i stället ska gå till Kronofogdemyndigheten. Om kommunernas socialtjänst får tillgång till information i ett tidigare skede, skulle det leda till minskade felaktiga utbetalningar och minskade administrationskostnader.
- De informationsutbyten som sker manuellt i dag skapar större risk för fel i utbetalningen genom att handläggaren kan missa att göra manuell kontroll. Det leder även till extra arbete för handläggarna allt från att behöva sitta i telefonkö, ringa för att efterfråga uppgifter till att göra manuella omräkningar av utbetalningsperioder. Den manuella handläggningen leder även till längre handläggningstider och en minskad service till medborgarna.

6 Informationsutbyten inom ekonomiskt bistånd

6.1 Ekonomiskt bistånd

Ekonomiskt bistånd (som tidigare kallades socialbidrag) är tänkt att fungera som ett sista skyddsnät för den som har tillfälliga ekonomiska problem. Enligt socialtjänstlagen (SoL) har den som inte själv kan tillgodose sina behov, eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt, rätt till bistånd av socialnämnden för sin försörjning genom försörjningsstödet.⁸⁷

Huvuduppgiften för socialtjänsten är att hjälpa den enskilde så att han eller hon kan klara sig utan ekonomiskt bistånd. I väntan på detta har den enskilde under vissa förutsättningar och efter individuell prövning rätt till ekonomiskt bistånd.

En person som söker ekonomiskt bistånd måste själv försöka bidra till sin försörjning och andra behov innan rätt till bistånd föreligger. Den som är arbetsför är skyldig att söka arbete. Vid sjukdom krävs ett sjukintyg och att man accepterar att delta i sjukvårdens och kommunens planerade rehabiliteringsåtgärder.

Försörjningsstödet minskas vid andra inkomster. Den sökande måste bidra med korrekta uppgifter till socialtjänsten. Det gäller uppgifter om till exempel boende och familjeförhållanden samt om alla ekonomiska förhållanden som kan påverka bedömningen.

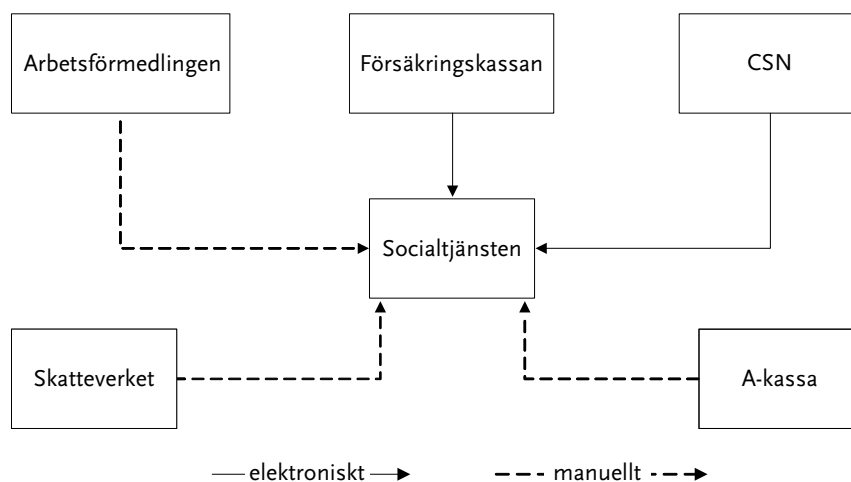
Socialnämnden har efter samtycke från den sökande rätten att kontakta Försäkringskassan, Skatteverket, Centrala studiemedelsnämnden, Arbetsförmedlingen och arbetslöshetskassan för att hämta uppgifter om den sökandes ekonomi, om det är nödvändigt för utredningen. Dessutom kan uppgifter hämtas från bilregistret. Om den sökande inte ger sitt samtycke kan socialtjänsten inte genomföra utredningen och ansökan avslås.

En person kan få ekonomiskt bistånd från flera kommuner samtidigt. Grundprincipen är dock att den sökande får ersättning från den kommun som personen har sin huvudsakliga hemvist i. I andra kommuner kan personen bara få ersättning som räcker till exempelvis mat för dagen och resa tillbaka till bostaden. Att utreda var den sökande har sin hemvist kan

⁸⁷ Villkoren anges i 4 kap. 1 § socialtjänstlagen.

vara problematiskt eftersom personen kan bo i andra hand eller sakna fast bostad. Vissa kommuner löser problemet genom att kräva att den sökande folkbokför sig i kommunen för att få ekonomiskt bistånd, men handläggningen kan se olika ut i kommunerna.

För en mer utförlig beskrivning av ekonomiskt bistånd och regleringen av informationsutbyte inom denna förmån se bilaga 1.



Handlägningsprocessen och informationsutbytet

Ett ärende startar genom att en person ringer eller besöker socialtjänsten och begär att få ekonomiskt bistånd. Den som söker får då i en blankett ge information som socialtjänsten behöver för att handlägga ärendet. Vid den första kontakten med den sökande gör handläggaren en enklare utredning genom att exempelvis fråga om personen är inskriven på Arbetsförmedlingen och dennes inkomster och tillgångar.

När ansökan kommit in bokar socialtjänsten in ett personligt möte. Den sökande får vid det personliga mötet visa utdrag från andra myndigheter och banker över inkomster och tillgångar. Därefter inleder handläggaren en utredning. Utredningen kan bestå i att handläggaren kontrollerar den information som den sökande lämnat mot andra myndigheter. Detta gör handläggaren genom telefonsamtal till a-kassan, Skatteverket, Arbetsförmedlingen och Pensionsmyndigheten. Socialnämnderna kan få information elektroniskt från Försäkringskassan genom ett gammalt informationssystem (Kominfo) som skickar svarsfiler till kommunerna och från ett nytt system som levererar information online (LEFI-online). Kommunerna kan få information från CSN genom en elektronisk onlinelösning. Efter utredningen fattar handläggaren beslut. Den sökande måste enligt regelverket lämna alla uppgifter varje månad, och informationen ska även kontrolleras varje månad.

6.2 Problem

6.2.1 Önskvärda elektroniska informationsutbyten som sker manuellt

Kommunerna får inte elektronisk information

Enligt en förordning⁸⁸ har kommunerna rätt att ta del av uppgifter från Skatteverket, CSN, Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen, Pensionsmyndigheten och a-kassorna. Hur utbytet ska ske regleras inte i lagen. I dagsläget finns endast elektroniskt informationsutbyte med Försäkringskassan och till viss del med CSN. Den sökande som söker ekonomiskt bistånd får själv begära ut uppgifter från myndigheterna och lämna dem vidare till kommunen. Socialtjänsten behöver ofta komplettera eller kontrollera uppgifterna. Handläggarna får därför ägna mycket tid åt att ringa till myndigheterna och sitta i telefonkö.

Botkyrka kommun deltog i granskningens workshop och uppgav att de gjort en undersökning som visar att ca 20 procent av arbetstiden används till dokumentation, administration och kontakt med andra myndigheter och aktörer. En del av denna tid utgörs av informationsutbyte med andra myndigheter.

En konsekvens av att det tar mycket tid att göra kontroller är att handläggarna många gånger prioriterar bort att göra dessa. Handläggarna förlitar sig i första hand på den sökandes uppgifter. I granskningen har handläggare från kommunernas socialtjänst uppgett att kontroller framför allt utförs när handläggarna misstänker att uppgifterna är felaktiga.

En annan konsekvens av den ineffektiva handläggningen är att handläggarna får mindre tid till att arbeta kvalitativt med att hjälpa de sökande med att bli självförsörjande.

Den manuella hanteringen kan även få konsekvenser för den personliga integriteten. När socialtjänsten ringer för att kontrollera uppgifter hos myndigheter kan myndigheternas handläggare ha svårt att avgöra hur mycket information som får lämnas muntligt i ett ärende. Om det skulle finnas ett elektroniskt informationsutbyte slipper handläggarna göra denna avvägning, eftersom det redan i förväg är bestämt vilka uppgifter som ska lämnas.

En orsak till att myndigheterna inte skapat något elektroniskt informationsutbyte med kommunerna är att myndigheterna anser att det är svårt att skapa en lösning som alla kommuner kan använda. Att kommunerna, myndigheterna och a-kassorna har olika system, standarder och syn på säkerhet är en faktor som försvårar och fördröjer införandet av det elektroniska informationsutbytet.

⁸⁸ Förordning (2008:975) om uppgiftsskyldighet i vissa fall enligt socialtjänstlagen (2001:453).

Eftersom kommunerna är fristående finns ingen gemensam samtalspart för myndigheterna. Kommunerna använder sig dock huvudsakligen av två IT-leverantörer som tagit fram en teknisk lösning för elektroniskt informationsutbyte. Dessutom har föreningen Sambruk⁸⁹ tagit fram en egen lösning för elektroniskt informationsutbyte. CSN har skapat en lösning för utbyte som kommunernas IT-leverantörer och Sambruk kan använda, och på det sättet kan information förmedlas till en stor del av kommunerna.

Försäkringskassan har löst problemet genom att ta fram en egen standard som kommunerna får ansluta sig till om de vill ta del av informationen. Skatteverket menar dock att denna typ av lösning riskerar att blir dyr om inte alla kommuner ansluter sig till den. Försäkringskassan menar att detta går att undvika genom att ha en god och kontinuerlig dialog med kommunerna och IT-leverantörerna.

När en myndighet bygger en lösning för informationsutbyte är det myndigheten som får stå för kostnaden, medan kommunerna har störst nytta av informationsutbytet. Skatteverket och Arbetslöshetskassornas Samorganisation menar att de har svårt att uppskatta vilka vinster de skulle få genom utbytet på grund av att de inte vet hur många samtal de får från kommunerna i dag. Myndigheterna behöver statistik som visar på vinsterna med en investering för att den ska kunna prioriteras. För myndigheterna och a-kassorna är det viktigt att en typ av lösning används för samtliga kommuner. A-kassorna har framfört att även om de bygger en IT-lösning finns ingen garanti att samtliga kommuner kommer att använda denna lösning och att manuella lösningar upphör helt. A-kassorna har på grund av sin litenhet ingen möjlighet att ge support vid driftproblem eller om problem med innehållet uppstår till flera aktörer.

Vid Riksrevisionens workshop framkom att problemet med att kommunerna inte får informationen elektroniskt kan lösas på flera olika sätt. Ett alternativ är att göra som Försäkringskassan och utveckla en egen IT-lösning som kommunerna kan använda. Ett annat alternativ är att myndigheterna bygger en IT-lösning som förmedlar information till kommunerna via någon av kommunernas IT-leverantörer eller den lösning som Sambruk tagit fram. Arbetslöshetskassornas Samorganisation har framfört synpunkter på att de lösningar som diskuterades på workshopen bygger på gammalmodig teknik.

Ett tredje alternativ är att myndigheterna använder det system som Försäkringskassan byggt upp för att föra vidare informationen till kommunerna. Arbetsförmedlingen menar att det är ett mycket omfattande arbete att bygga upp och etablera direktåtkomst för kommunernas socialnämnder till Arbetsförmedlingens uppgifter.⁹⁰ Arbetsförmedlingen

⁸⁹ Sambruk är en ideell förening för kommunala e-tjänster.

⁹⁰ Arbetsförmedlingens svar på regeringsuppdrag 2009-02-26, Dnr 1.1 2008/232352.

anser att det inte är rimligt att alla myndigheter utvecklar egna IT-system för utlämnande av uppgifter. Arbetsförmedlingen undersöker därför i dagsläget möjligheten att skicka information till kommunerna genom Försäkringskassans system. Arbetet med att införa utbytet har dock stannat upp på grund av juridiska oklarheter kring vad som händer i ansvarsfrågan om uppgifterna används på ett felaktigt sätt i kommunerna.

Manuell hantering vid återkrav

I de fall kommunerna har förskotterat pengar till personer som ansökt om andra stöd, måste kommunen begära en fullmakt från den sökande och informera respektive myndighet för att få tillbaka pengarna. För vissa bidrag räcker det med en framställan till Försäkringskassan men kommunikationen sköts i båda fallen brevlades. Detsamma gäller den information som Kronofogdemyndigheten får från kommunerna angående vilka personer som beviljas ekonomiskt bistånd.

Kommunen behöver information om a-kassetillhörighet

Kommunerna behöver information om utbetald a-kassa. Kommunerna vet inte vilken a-kassa den sökande tillhör och kan endast få tillgång till den informationen genom att fråga den sökande. Medlemskap och byte av a-kassa finns bara registrerat i a-kassans egna system. Arbetsförmedlingen uppger att upp till 30 procent av de sökande lämnar felaktig uppgift om a-kassetillhörighet. Detta kan leda till att Arbetsförmedlingen inte kan meddela avanmälningar till a-kassan och att de sökande kan fortsätta uppbära a-kassa trots att de arbetar. Detta kan även leda till felaktiga utbetalningar genom att kommunen betalar ut försörjningsstöd trots att den sökande har a-kassa. Arbetsförmedlingen anser att problemet kan lösas genom att man får tillgång till a-kassornas system genom en onlinelösning. Lösningen innebär att Arbetsförmedlingen inte behöver få reda på a-kassetillhörighet, utan alla signaler hamnar hos rätt a-kassa.

6.2.2 Problem med befintliga elektroniska utbyten

Kommunerna får information sent från Försäkringskassan

Försäkringskassan har elektroniskt informationsutbyte med kommuner via ett system som heter LEFI-online och via ett gammalt system som ska fasas ut som heter Kominfo. Ett problem för kommunerna är att Försäkringskassans system inte i förväg aviserar att en betalning kommer att göras. Det gör att kommunen kan komma att betala ut ekonomiskt bistånd trots att Försäkringskassan är på gång att betala ut pengar. Kommunerna

får inte heller information om att en utbetalning stoppas eller ändras, vilket också kan orsaka felaktiga utbetalningar från kommunen. Om felaktigheten upptäcks kan kommunerna kräva tillbaka pengar eller göra avdrag på de sökandes nästa bidragsperiod, vilket innebär merarbete såväl för kommunen som för den enskilde. Enligt Försäkringskassan finns informationen i LEFI men frågeställaren måste ta hänsyn till vilken tidpunkt korrekt information om kommande utbetalningar finns tillgängligt i systemet.

Handläggarna får inte all information de behöver

Socialtjänsthandläggarna har tillgång till viss elektronisk information från Försäkringskassan. Att handläggarna inte får all information som de behöver för att handlägga ett ärende elektroniskt medför att de behöver ringa och komplettera vissa uppgifter. Enligt kommunerna är lagstiftningen detaljerad med avseende på vilka uppgifter som får utbytas, men alla viktiga uppgifter finns inte inskrivna i lagen. Enligt Försäkringskassan beror problemet även på att all information inte finns elektroniskt i Försäkringskassans IT-system.

I lagen finns reglerat vilka uppgifter som kan lämnas elektroniskt.

Skatteverket har dock framfört att man anser att fler uppgifter borde kunna lämnas elektroniskt till kommunerna. Skatteverket har framfört detta i arbetet med utredningarna om utökat elektroniskt utbyte, men regeringen skrev i propositionen att den med avvägning mot den personliga integriteten inte anser att det är nödvändigt att den informationen utbyts elektroniskt. Skatteverket anser att det är underligt eftersom samma information får lämnas ut till kreditupplysningsföretag.

Driftsproblem

Kommunerna har periodvis stora problem med att Försäkringskassan inte kan leverera svarsfiler i sitt gamla IT-system (Kominfo). När problemen uppstår har kommunerna dessutom svårt att få hjälp med support från Försäkringskassan. När kundtjänst kontaktas vet de ofta inte vad saken gäller, vilket gör att det tar tid att göra felanmälningar, och felet blir inte alltid åtgärdade. Detta beror enligt Försäkringskassan på att Kominfo håller på att avvecklas och att inga resurser för utveckling av tjänsten tillförs.

Försäkringskassan arbetar med att fram gemensamma rutiner tillsammans med IT-leverantörer och företrädare för kommunerna till det system som kommer att ersätta Kominfo. Försäkringskassan menar att det är viktigt att det finns en gemensam företrädare för kommunerna när rutinerna tas fram. Behovet av att tillhandahålla den här typen av kundsupport till kommunerna utgör en av anledningarna till att bland annat a-kassorna tvekar när det gäller att utveckla det elektroniska informationsutbytet med kommunerna.

6.3 Hur kan problemen lösas?

Granskningen visar att myndigheterna har löst informationsutbytet med kommunerna på olika sätt. Lösningarna nedan visar exempel på hur informationen förmedlas och vilka kostnader och effektivitetsvinster som kan uppstå, men gör inte anspråk på att vara en heltäckande analys.

6.3.1 Kostnader för lösningarna

Försäkringskassan

Hos Försäkringskassan finns möjlighet för försäkringsbolag, kommuner (huvudsakligen socialförvaltningen) och statliga myndigheter att få uppgifter ur socialförsäkringssystemen genom IT-systemet LEFI-online. IT-systemet har till uppgift att sända individrelaterade uppgifter om olika ersättningar eller bidrag till mottagare som har rätt att få dem. Det har kostat Försäkringskassan 15 miljoner att utveckla LEFI, och driftskostnaden är 633 000 kronor per år.

CSN

CSN har byggt en IT-lösning som förmedlar information till kommunerna via någon av kommunernas IT-leverantörer eller via Sambruk. För närvarande används CSN:s lösning av Sambruk och en av kommunernas IT-leverantörer.

Kostnaden för att utveckla lösningen uppskattas av CSN till cirka 500 000 kronor.

Arbetsförmedlingen

Arbetsförmedlingen utreder möjligheten att sprida information via Försäkringskassans IT-system. Arbetsförmedlingen uppskattar utvecklingskostnaden till cirka 4 miljoner kronor. Då informationsutbytet med a-kassorna inte planeras att förändras kommer det "gamla systemet" fortfarande att användas vilket innebär att det kommer att finnas två driftssystem att förvalta och övervaka.

Kommunerna

För att kommunerna ska kunna ta del av myndigheternas information krävs att kommunerna har tillgång till någon form av teknisk lösning. Botkyrka kommun är ett exempel på en kommun som har byggt upp elektroniskt informationsutbyte med Försäkringskassans nya system LEFI-online. Botkyrka kommun har valt att använda Sambruks multifråga som teknisk lösning för informationsutbytet. Botkyrka har haft en utvecklingskostnad

på 131 000 kronor. Utvecklingskostnaden består av två delar, ersättning till Sambruk för deras utvecklingskostnad samt kostnad för den interna utvecklingen. Ersättningsnivån till Sambruk är beroende av antalet sökande i kommunen och om kommunen är medlem i Sambruk.

Botkyrka uppskattar att driftskostnaden, som baseras på antal förfrågningar, uppgår till 151 000 kronor per år.

6.3.2 Effektivitetsvinster

De huvudsakliga effektivitetsvinsterna består av uteblivna telefonförfrågningar som frigör resurser för både myndigheterna och kommunerna.

CSN får cirka 15 000–20 000 samtal per år från biståndshandläggare och varje samtal tar cirka 2 minuter. Om alla kommuner väljer att ställa frågor elektroniskt i stället för att ringa uppskattar CSN att man skulle spara cirka 500–670 timmar per år i telefontid, vilket översatt i lönekostnader motsvarar cirka 100 000–160 000 kronor per år.

Försäkringskassan får 50 000 samtal från kommuner med förfrågningar om information som kan inhämtas via LEFI-online. Dessa samtal tar igenomsnitt drygt tre minuter. Kommunerna skulle kunna få denna information från LEFI-online. Om alla förfrågningar i stället skulle gå via LEFI-online uppskattar Försäkringskassan att cirka 2 600 timmar eller drygt 1 miljon kronor per år skulle sparas.

Arbetsförmedlingen uppskattar att dess förslag till lösning skulle innebära en total tidsbesparing för arbetsförmedlare och administrativ personal på cirka 72 000 timmar och år. Antal sparade timmar avser minskad manuell kommunikation med både kommuner och andra myndigheter som Arbetsförmedlingen lämnar information till, dock avser besparingen fler frågor än ekonomiskt bistånd.

Effektiviseringspotentialen för kommuner när det gäller införande av elektroniskt informationsutbyte kan skattas utifrån ett antal antaganden. 237 300 hushåll fick ekonomiskt bistånd någon gång under 2009 och den genomsnittliga biståndstiden var 6,2 månader.⁹¹ Givet att bistånd betalats ut en gång per månad gjorde kommunerna 1,5 miljoner utredningar som ledde till utbetalning under 2009. Det totala antalet utredningar är sannolikt högre eftersom ett antal utredningar avslås.

⁹¹ Socialstyrelsens rapport Ekonomiskt bistånd årsstatistik 2009 - Utbetalda belopp samt antal biståndsmottagare och antal biståndshushåll.

Ekonomiskt bistånd ska betalas ut när alla andra möjligheter till ersättning är uttömda. För att säkert veta att den sökande inte har andra inkomster måste kommunernas handläggare kontrollera detta mot ett antal myndigheter och a-kassan. Om kontrollen antas ta 20 minuter per ärende motsvarar nyttan med förslaget 196 miljoner kronor per år⁹². Initialt krävs en utvecklingskostnad av engångskaraktär som kan uppskattas till knappt 40 miljoner kronor.⁹³ Genom att uppskatta driftskostnaden till 44 miljoner kronor⁹⁴ per år kan den årliga nettobesparingen beräknas till cirka 150 miljoner kronor.

I granskningen har framkommit att handläggarna inte har tid att kontakta alla myndigheter eller a-kassan. Kommunernas handläggare uppskattar att kontakten med myndigheterna tar i genomsnitt 10 minuter per ärende, inklusive tid i telefonkö. Givet att bistånd betalas ut en gång i månaden kan nyttan med förslaget i stället beräknas uppgå till 98 miljoner kronor per år.

Om kontrollerna inte genomförs, det vill säga om handläggaren inte har tid att ringa myndigheter och kontrollera uppgifter, finns ingen besparingspotential i form av minskad handläggningstid. Om elektroniskt informationsutbyte införs, minskar dock risken för felaktiga utbetalningar eftersom kontrollerna genomförs automatiskt.

Kalkylen påverkas, som framgår, starkt av antaganden om antal minuter och antal ärenden.

6.4 Sammanfattande iakttagelser

- Det finns möjlighet att genom mer och bättre elektroniskt utbyte av information mellan kommunerna och myndigheter öka effektiviteten i handläggningen och minska felaktiga utbetalningar inom handläggningen av ekonomiskt bistånd.
- Kommunerna får inte elektronisk information från Skatteverket, Arbetsförmedlingen eller a-kassorna. Handläggarna får ägna mycket tid åt till att ringa myndigheterna och sitta i telefonkö. Eftersom informationen är svårtillgänglig för handläggarna, görs kontroller i låg utsträckning med ökad risk för felaktiga utbetalningar. Den ineffektiva handläggningen innebär även att handläggarna får mindre tid till att arbeta kvalitativt med att få de sökande att bli självförsörjande.

⁹² $((237.300 \text{ mottagare} * 6,2 \text{ utbetalningar}))*20 \text{ minuter} * 400 \text{ kr/handläggartimme} = *196 \text{ miljoner kr.}$

⁹³ $131.000 \text{ kr} * 294 \text{ kommuner} = 38,5 \text{ miljoner kronor.}$ Bygger på att samliga kommuner skulle ha utvecklingskostnader som Botkyrka kommun.

⁹⁴ $151.000 \text{ kr per kommun} * 294 \text{ kommuner} = 44 \text{ miljoner kronor.}$ Bygger på att samliga kommuner skulle ha samma driftskostnader som Botkyrka kommun haft.

- Kommunerna har angett att de har problem med det befintliga elektroniska informationsutbytet med Försäkringskassan. Det handlar om problem med sen leverans av information och att kommunerna inte har tillgång till alla nödvändiga uppgifter elektroniskt. Problemen beror till stor del på att den tekniska lösningen Kominfo ska avvecklas. I det nya systemet LEFI-online måste kommunerna veta vid vilken tidpunkt de kan gå in i systemet och hämta korrekta uppgifter.

7 Slutsatser och rekommendationer

Riksrevisionen har granskat om regeringen och myndigheterna har utnyttjat de möjligheter för utökat elektroniskt informationsutbyte som lag och teknik erbjuder. Riksrevisionen kan konstatera att regeringen har vidtagit åtgärder för att underlätta för myndigheterna att utbyta information. Regeringen har dock inte vidtagit några ytterligare åtgärder i de fall myndigheterna inte tagit till vara möjligheterna. Myndigheterna har arbetat med att utveckla elektroniska informationsutbyten, men granskningen visar att flera önskvärda elektroniska utbyten inte kommer till stånd. Det finns även förbättringspotential i befintliga elektroniska utbyten. Riksrevisionen bedömer att myndigheterna inte har utnyttjat alla möjligheter som lag och teknik erbjuder. Den sammantagna bilden är att det genom att förbättra det elektroniska informationsutbytet går att effektivisera administrationen, minska risken för de felaktiga utbetalningarna samt öka servicen till medborgarna.

Granskningen har fokuserat på tre transfereringar, men de slutsatser vi drar gäller informationsutbyten i stort inom transfereringsområdet. De problem vi funnit är i hög grad tecken på strukturella tillkortakommanden.

7.1 Det elektroniska informationsutbytet kan förbättras

Manuell hantering i stället för elektroniskt informationsutbyte

Riksrevisionen har funnit att många informationsutbyten fortfarande sker manuellt genom att handläggarna kontaktar varandra genom telefon och brev. Framför allt saknas elektroniskt informationsutbyte i handläggningen av ekonomiskt bistånd mellan å ena sidan Skatteverket, Arbetsförmedlingen och a-kassorna, och å andra sidan kommunerna. Riksrevisionen anser att ett elektroniskt informationsutbyte kan effektivisera handläggningen av ekonomiskt bistånd avsevärt. Jämfört med att kontroller utförs manuellt uppskattar Riksrevisionen att kommunerna sammanlagt kan göra en årlig nettobesparing på i storleksordningen 150 miljoner kronor per år genom ett elektroniskt informationsutbyte.

Ett annat exempel är att Försäkringskassan får de underlag som behövs för att bedöma rätten till sjuk- och aktivitetsersättning via post. Eftersom underlagen ofta behöver kompletteras finns en stor effektiviseringspotential med en direktkommunikation i form av elektronisk ärendekommunikation.

Ett tredje exempel är att Försäkringskassan i handläggningen av sjuk- och aktivitetsersättning inte får tillgång till historiska folkbokföringsuppgifter elektroniskt. Försäkringskassans handläggare får i stället ringa till folkbokföringen för att få uppgifterna, vilket innebär mycket extra arbete för Försäkringskassan och Skatteverket.

Ett fjärde exempel är att programdeltagare, efter Arbetsförmedlingens eller annan anordnares påskrift, måste skicka närvaroförsäkran till Försäkringskassan per post varje månad. Hanteringen skulle kunna effektiviseras på två sätt. Ett alternativ är att blanketten skickas in elektroniskt. Riksrevisionen uppskattar att en sådan lösning skulle leda till en nettobesparing på 6,5 miljoner kronor per år. Ett annat alternativ är att slopa närvaroförsäkran. Detta skulle innebära en minskning av administrationskostnaderna på i storleksordningen 286 miljoner kronor. Vilken nettobesparing en slopad närvaroförsäkran skulle ge är dock svår att avgöra, eftersom någon annan form av kontrollinsats sannolikt måste införas. Riksrevisionen har inte genomfört några beräkningar på vad ett sådant kontrollinstrument skulle kosta. En slopad närvaroförsäkran kan även leda till ökade felaktiga utbetalningar.

Önskvärda informationsutbyten inte tillåtna

Granskningen visar att det finns behov av informationsutbyten som i dag inte är tillåtna vare sig elektroniskt eller manuellt. Ett exempel är att Arbetsförmedlingen inte har rätt att få information från a-kassorna om a-kassetillhörighet. Arbetsförmedlingen har därför ibland fel uppgift om vilken a-kassa den arbetssökande tillhör. Resultatet blir att information skickas till fel a-kassa. Ytterligare problem uppstår om den sökande inte har fastställt medlemskap hos någon a-kassa när informationen ska skickas. Ett annat exempel är att Försäkringskassan inte har rätt att på eget initiativ meddela Kronofogdemyndigheten att en betalning av sjuk- och aktivitetsersättning ska göras i de fall den sökande har en skuld. Försäkringskassan måste enligt lagstiftningen ha en förfrågan från Kronofogdemyndigheten för att kunna lämna ut informationen. Försäkringskassan får inte hålla inne betalningen och betalar därför ut pengarna trots skulden till Kronofogdemyndigheten.

Riksrevisionen har inte genomfört en systematisk analys av sekretesslagstiftningen eller analyserat eventuella argument som talar *emot* att tillåta sådana elektroniska informationsutbyten. Finns sådana argument måste de vägas mot förväntade effektivitetsvinster.

Problem i befintliga elektroniska informationsutbyten

Granskningen visar att det finns problem inom vissa av de elektroniska utbyten som myndigheterna skapat. Ett exempel är att Försäkringskassan och a-kassan ska utbyta information elektroniskt i handläggningen av aktivitetsstöd. Informationen som a-kassan skickar till Försäkringskassan kan ibland utebli, eller innehålla fel information. Försäkringskassan ska i sin tur lämna information elektroniskt om exempelvis antalet dagar och ersättning som betalats för förfluten tid till a-kassan och till Arbetsförmedlingen, informationen lämnas dock ofta sent. Ett annat exempel är det elektroniska utbytet mellan Försäkringskassan och CSN. I dag utbyter myndigheterna information elektroniskt genom översändningar av batchfiler en gång per dygn. Detta utbyte innebär en fördröjning av viktig information som behövs i handläggningen. Båda exemplen visar på brister i det befintliga elektroniska informationsutbytet som skulle kunna lösas genom en uppgradering av de tekniska systemen så att aktörerna får direktåtkomst till informationen. Riksrevisionen uppskattar att nettovinsten med direktåtkomst mellan a-kassorna och Försäkringskassan och mellan Försäkringskassan och CSN uppgår till cirka 16 miljoner per år.

Konsekvenser av det bristande informationsutbytet

Riksrevisionen bedömer att det outvecklade elektroniska informationsutbytet leder till att myndigheternas handläggning blir onödigt kostsam. Att myndigheterna inte utbyter information med varandra elektroniskt får även negativa konsekvenser för medborgarna, som får vänta onödigt länge på sin ersättning och kan bli tvungna att lämna samma information till olika aktörer. Det bristande informationsutbytet leder även till ökad risk för felaktiga utbetalningar, eftersom den manuella kontrollen är så tidskrävande för handläggarna att de ibland väljer att avstå från att göra den.

Problemen skulle i många fall kunna lösas genom att nya elektroniska informationsutbyten skapas eller genom att befintliga tekniska lösningar uppgraderas. De förslag till förbättringar av informationsutbytet som framkommit genom granskningen, skulle innebära en avsevärd effektivisering i form av billigare handläggning, färre fel och bättre service.

7.2 Vad kan regeringen göra bättre?

Riksrevisionen konstaterar att regeringen har varit tydlig i sin ambition att utveckla myndigheternas elektroniska informationsutbyte. Regeringen har delvis som en respons på myndigheternas initiativ initierat flera lagändringar som tillåter ett utökat elektroniskt informationsutbyte och betonar i budgetpropositionen för 2010 att den förutsätter att myndigheter som inte

fått i gång ett fungerande informationsutbyte snarast skaffar tekniska system och vidtar övriga nödvändiga åtgärder. Myndigheterna har löpande fått i uppdrag att rapportera hur utbytet fungerar. Regeringen har dessutom tillsatt E-delegationen för att driva på utvecklingen av e-förvaltningen. Granskningen visar att det fortfarande finns stor utvecklingspotential i informationsutbytet mellan myndigheterna och att regeringens insatser inte nått ända fram. Två förklaringar som regeringen har ansvar för är svåröverskådlig lagstiftning och svagt koncernperspektiv.

Lagstiftningen

De regelverk som möjliggör elektroniskt informationsutbyte mellan olika transfereringssystem är omfattande. Regleringarna bakom varje enskilt informationsutbyte bygger på en kombination av regler om personlig integritet, regler om behandling av personuppgifter, registerlagar på respektive område, sekretessregler samt regler om uppgiftsskyldighet.

Riksrevisionen anser för det första att den svåröverskådliga strukturen i lagstiftningen utgör ett hinder för myndigheternas informationsutbyte, eftersom den skapar en osäkerhet hos myndigheterna om vilken information som får utbytas. Myndigheterna har vidare svårt att bedöma om det finns restriktioner i lagstiftningen när det gäller på vilket sätt det elektroniska informationsutbytet får ske.

Registerförfattningarna saknar för det andra enligt Riksrevisionen en enhetlig struktur och systematik, och vissa begrepp används inte enhetligt. Riksrevisionen har i en tidigare granskning konstaterat att regeringen borde se över registerlagstiftningen, och resultaten från denna granskning visar att behovet kvarstår. En sådan översyn kommer sannolikt att bli mycket omfattande.

En tredje förklaring är att lagstiftningen inom olika transfereringar ibland använder olika inkomstbegrepp, bosättningsbegrepp och sätt att beräkna ersatta dagar. Skillnaderna medför att aktörerna måste korrigera uppgifterna manuellt, och riskerna för fel ökar.

En fjärde förklaring är att lagändringar i den materiella lagstiftningen som införs med kort varsel kan leda till problem med informationsöverföringen mellan de aktörer som handlägger transfereringen. Myndigheterna hinner inte genomföra nödvändiga förändringar i IT-systemen innan lagändringar träder i kraft.

Brist på ett koncernperspektiv

Riksrevisionen bedömer att den svenska förvaltningsmodellen försvårar för regeringen och myndigheterna att ha ett helhetsperspektiv och att se till nyttan för staten som koncern och för samhällsekonomin. Myndigheternas

incitament att utveckla elektroniskt informationsutbyte är svagt när utbytet får störst nytta hos en annan aktör, vilket ökar risken för att samhällsekonomiskt lönsamma investeringar inte kommer till stånd.⁹⁵

Granskningen visar att myndigheterna inte utvecklar ett elektroniskt informationsutbyte med kommunerna på grund av att myndigheterna bedömer att investeringskostnaden överstiger den egna nyttan. Nyttan av investeringen hamnar först och främst på kommunerna och på samhällsekonomin i stort i form av en effektivare handläggning av ekonomiskt bistånd, färre felaktigt utbetalda ekonomiska bistånd och en ökad service till dem som ansöker om ekonomiskt bistånd. Denna samhällsnytta bör vägas in när myndigheterna utvecklar elektroniska informationsutbyten.

Elektroniska informationsutbyten uteblir också på grund av att myndigheterna inte har tillgängliga resurser vid samma tidpunkt för investeringar. Det är regeringens ansvar att samordna resurserna så att investeringar kan möjliggöras.

Uteblivna statliga IT-investeringar leder till att kommunerna ibland väljer att köpa information från privata företag. Vi har i granskningen inte kartlagt hur mycket kommunerna spenderat på sådana tjänster – men som exempel kan anges att en stadsdel i Stockholm betalar 500 000 kronor per år till ett privat företag för registerdata om medborgare. Det är möjligt att det vore effektivare för skattebetalarna om staten gör de nödvändiga investeringarna så att kommunerna kan få tillgång till informationen till självkostnad. Någon sådan kalkyl har dock inte gjorts inom ramen för denna granskning.

Elektroniskt informationsutbyte bör ske enligt en gemensam standard så att säkerhet, och därmed integritetsskyddet, säkerställs i informationsöverföringen. En standardiserad kommunikationslösning bör dessutom bygga på en modern och kostnadseffektiv teknik.

Sammanfattande bedömning

I flera fall har myndigheterna inte byggt upp elektroniskt informationsutbyte trots att lagen tillåter det.⁹⁶ Riksrevisionen anser att modellen med förvaltningsmyndigheter under regeringen och kommunalt självstyre kräver en starkare styrning från regeringen i syfte att skapa bättre samordning av resurser och bättre ekonomiska incitament för myndigheterna. Det krävs också mer aktiva åtgärder från regeringen i de fall utvecklingen stannar av. Riksrevisionen anser att regeringen bör använda ekonomiska styrmedel i större utsträckning för att säkerställa att samhällsekonomiskt lönsamma

⁹⁵ Riksrevisionen har även uppmärksammat detta i en tidigare granskning angående uteblivna IT-investeringar i staten (RiR 2009:18) IT-investeringar över gränserna .

⁹⁶ Prop. 2007/08:160.

informationsutbyten kommer till stånd. Det kan innebära "öronmärkning" av förvaltningsanslag, särskilda investeringspottar och ytterligare resurser till de aktörer som behöver investera i ny teknik. Regeringen bör ta initiativ till att det sker en ökad samordning mellan myndigheter, kommuner och a-kassan. Att införa formella överenskommelser mellan de berörda parterna kan vara ett sätt att öka samordningen. Ett annat sätt kan vara att utse en kommunal samordnare inom Regeringskansliet. Huvudansvaret för respektive informationsutbyte bör läggas på en myndighet.

Riksrevisionen bedömer att konstruktionen av lagstiftningen gör att myndigheterna får svårigheter att avgöra vilken information som får utlämnas och på vilket sätt. Regeringen bör därför se över lagstiftningen. Riksrevisionen anser också att det är viktigt att regeringen har ett helhetsperspektiv när förändringar sker i den lagstiftning som reglerar våra transfereringssystem. Eventuella förändringar kan påverka förutsättningarna för det elektroniska informationsutbytet. Därför bör utförliga konsekvensanalyser genomföras innan ändringar genomförs. Riksrevisionen anser vidare att det är viktigt att regeringen inom ramen för lagstiftningsarbetet säkerställer att utförliga analyser görs vad gäller effekter för den personliga integriteten.

Manuellt informationsutbyte kan få negativa konsekvenser för den personliga integriteten eftersom handläggare kan ha svårt att avgöra vilken information som får lämnas i ett ärende, vilket kan öka risken för fel på grund av den mänskliga faktorn. Ett elektroniskt informationsutbyte innebär att handläggarna inte behöver göra avvägningar, eftersom det redan i förväg är bestämt vilka uppgifter som ska lämnas ut, och risken för att uppgifter uppfattas fel minskar.

7.3 Vad kan myndigheterna göra bättre?

Granskningen visar att myndigheterna arbetar med att utveckla det elektroniska informationsutbytet och att flera utbyten i dag sker elektroniskt. Riksrevisionen bedömer dock att det finns potential att förbättra utbytet. Myndigheterna har långt ifrån utnyttjat alla de möjligheter till elektroniskt informationsutbyte som lag och teknik erbjuder.

Ett problem som särskilt förtjänar att lyftas fram är att myndigheterna inte i tillräcklig omfattning informerat regeringen om orsaker till att informationsutbytet fungerat dåligt. Ett annat problem rör myndigheternas svårigheter att få till stånd effektiva informationsutbyten med kommuner. Eftersom det inte finns någon förhandlingspart som företräder samtliga kommuner när det gäller informationsutbyten, måste myndigheterna i princip hitta lösningar med varje kommun.

All information når inte Regeringen

Riksrevisionen anser att det är myndigheternas ansvar att rapportera till regeringen om det inte finns möjlighet att genomföra de elektroniska utbyten som möjliggörs av lagstiftningen. I granskningen finns exempel på informationsutbyten som inte har kommit till stånd på grund av att myndigheterna har tolkningsproblem med lagstiftningen om hur information får överföras. Riksrevisionen konstaterar att myndigheterna i vissa fall inte informerat regeringen om väsentliga problem med lagstiftningen. Riksrevisionen kan även konstatera att myndigheterna inte har gjort någon framställan om ökade resurser för att kunna genomföra IT-investeringar. Enligt företrädare för två myndigheter är dock brist på pengar inte det största hindret mot ett utvecklat elektroniskt informationsutbyte. Ett större hinder uppges vara att IT-kompetensen inom myndigheterna är begränsad, vilket gör att myndigheterna prioriterar andra IT-investeringar.

Myndigheterna har inte prioriterat informationsutbytet

Riksrevisionen konstaterar att i de tre transfereringar som studerats i granskningen finns förslag på hur problem kan lösas, men att åtgärderna har fått låg prioritet inom myndigheterna. När problem med elektroniska informationsutbyten mellan myndigheter uppstår, saknas ett naturligt forum för diskussioner. Det saknas även naturliga kommunikationsvägar för diskussioner inom och mellan myndigheterna. Riksrevisionen anser att myndigheterna, kommunerna och Arbetslöshetskassornas Samorganisation har ett gemensamt ansvar för att se till att lösningarna blir kända och implementeras och att forum för diskussioner skapas.

Arbetet med att bygga upp informationsutbyten har i några fall dragit ut på tiden trots att behoven och kunskapen om effektivitetsvinster har varit kända under flera år. Ett exempel är informationsutbytet mellan Försäkringskassan och Migrationsverket. Ett annat exempel är att Skatteverket, Arbetsförmedlingen och a-kassorna inte har skapat en elektronisk informationsöverföring till kommunerna. Riksrevisionen bedömer att myndigheterna tenderar att underskatta den tidsbesparing som görs om telefonförfrågningar ersätts med elektroniskt informationsutbyte.

Kommunernas brist på samordning försvårar elektroniskt informationsutbyte med andra aktörer

En anledning till att vissa myndigheter inte utvecklar ett elektroniskt utbyte med kommunerna är enligt myndigheterna att kommunerna inte har en gemensam representant som kan förhandla om villkoren för elektroniskt utbyte med myndigheterna. Myndigheterna anser att det är orimligt att skapa enskilda lösningar med olika kommuner. Myndigheterna vill

även försäkra sig om att kommunerna upphör med telefonförfrågningar om elektroniska informationsutbyten byggts upp. SKL har varit aktivt i förhandlingarna mellan landstingen och Försäkringskassan i arbetet med att ta fram det elektroniska läkarintyg som var en förutsättning för den så kallade landstingsmiljarden som staten delat ut. SKL har däremot inte varit aktivt när det gäller att samordna frågor om elektroniskt informationsutbyte för kommunerna. Riksrevisionen anser att det vore önskvärt att kommunerna samordnar sig i frågor om elektroniska informationsutbyten gentemot statliga myndigheter och a-kassan.

Sammanfattande bedömning

Riksrevisionen konstaterar att myndigheterna inte informerat regeringen om väsentliga problem med lagstiftning och resurser. Förutsättningarna för regeringen att agera minskar om myndigheterna inte meddelar vad som bromsar eller stannar utvecklingen. Riksrevisionen anser att myndigheterna bör förbättra sitt arbete med att identifiera problem med elektroniskt informationsutbyte inom och mellan myndigheter för att förbättra sin rapportering till regeringen. Riksrevisionen anser att myndigheterna bör skapa ett forum där handläggare kan diskutera frågor som rör informationsutbyte. Det är önskvärt att kommunerna och a-kassorna bjuds in att delta i forumet.

Riksrevisionen anser att myndigheterna har ett gemensamt ansvar att se till att viktiga informationsutbyten kommer till stånd. Riksrevisionen anser att myndigheterna bör skapa direktåtkomst för att effektivisera det elektroniska utbytet i de fall där det är ekonomiskt lönsamt. Myndigheterna bör även säkerställa att registervården är väl fungerande och att uppgifter om sökande fortlöpande uppdateras och underhålls. Det bör finnas rutiner som ser till att uppgiftsändringar registreras inom en viss tid på respektive myndighet.

Givet att myndigheterna löser de integritets- och säkerhetsmässiga problem som kan uppstå anser Riksrevisionen att det är angeläget att elektroniskt informationsutbyte skapas mellan kommuner och myndigheter och a-kassan.

7.4 Rekommendationer

Riksrevisionen bedömer att de hinder och utmaningar som nuvarande förvaltningsmodell och transfereringssystem innebär för informationsutbytet motiverar att staten överväger nya grepp. Åtgärder som kan effektivisera informationsutbytet inom ramen för de förutsättningar som gäller bör möjligen kompletteras med andra. Ett tankespår är att låta samtliga utbetalningar passera ett kontrollsystem som är gemensamt för alla utbetalningar. En sådan lösning bör kunna göra det lättare för myndigheter och kommuner att undvika ”dubbla utbetalningar”, och att effektivisera handläggningen och förbättra servicen. Tanken har diskuterats tidigare.⁹⁷

Riksrevisionen anser att det vore önskvärt att kommunerna samordnar sig i frågor om elektroniska informationsutbyten gentemot statliga myndigheter och a-kassan.

Utifrån granskningens iakttagelser och slutsatser rekommenderar Riksrevisionen regeringen att

- se till att samhällsekonomiskt lönsamma informationsutbyten genomförs
- se till att tekniklösningarna samordnas och bygger på säkra och moderna tekniska lösningar
- se till att huvudansvaret för respektive informationsutbyte läggs på en myndighet
- se över lagstiftningen i syfte att åstadkomma en reglering som underlättar elektroniskt informationsutbyte
- ta initiativ till en ökad samordning mellan myndigheter och kommuner.

Riksrevisionen rekommenderar Arbetsförmedlingen, Centrala studiestödsnämnden, Försäkringskassan, Migrationsverket och Skatteverket att

- skapa ett forum där handläggare kan diskutera frågor som rör informationsutbyte samt skapa kommunikationsvägar som gör att konkreta problem lyfts fram
- informera regeringen om väsentliga problem
- säkerställa den kompetens som behövs för att bedriva eller beställa utvecklingsprojekt som rör informationsutbyte.

⁹⁷ SOU 2008:74 Rätt och Riktigt.

Referenser

Lagar och förordningar

Förvaltningslagen (1986:223).

Förordning om statliga myndigheters elektroniska informationsutbyte (2003:770).

Offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Regeringsformen.

Europaparlamentets och rådets direktiv 95/46/EG.

Artikel 8 i Europakonventionen.

Förordning (2007:975) med instruktion för Datainspektionen.

Utlänningslagen (2005:716).

Utlänningsförordningen (2006:97).

Förordningen (2001:720) om behandling av personuppgifter i verksamhet enligt utlännings- och medborgarskapslagstiftningen.

Förordning (2008:975) om uppgiftsskyldighet.

Socialtjänstlagen (2001:453).

Lagen om allmänförsäkring (1962:381).

Lagen om arbetslöshetsförsäkring (1997:238).

Förordning om aktivitetsstöd (1996:1100).

Förordning (2007:414) om jobb- och utvecklingsgarantin.

SFS 2008:937.

SFS 2008 967-982.

SFS 2009:667.

Riksdagstryck

Bet. 2001/02:KU3, *Ökat informationsutbyte mellan arbetslöshetsförsäkringen, socialförsäkringen och studiestödet.*

Bet 2008/09 KU:2, *Utökat elektroniskt informationsutbyte.*

Bet. 2006/07:AU13, *Ytterligare reformer inom arbetsmarknadspolitiken.*

Bet. 2008/09:AU10, *Ändringar i arbetslöshetsförsäkringen.*

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

Proposition 2006/07:89, *Ytterligare reformer inom arbetsmarknadspolitiken, m.m.*

Proposition 2007/08:160, *Utökat elektroniskt informationsutbyte.*

Proposition 2008/09:127, *Förbättrade och förenklade villkor i arbetslöshetsförsäkringen, m.m.*

Proposition 2009/10:80, *En reformerad grundlag.*

Proposition 2009/10:1, *Förslag till statsbudget för 2010, finansplan och skattefrågor m.m.*

Kommittédirektiv 1999:53, *Ökade möjligheter till informationsutbyte, mellan Riksförsäkringsverket, Arbetsmarknadsstyrelsen, Centrala studiestödsnämnden och arbetslöshetskassorna.*

Kommittédirektiv 2004:51, *Skyddet för den personliga integriteten.*

Kommittédirektiv 2005:91, *Utökade möjligheter till elektroniskt informationsutbyte mellan myndigheter.*

Kommittédirektiv 2009:91, *Elektroniska inkomstuppgifter per individ och månad.*

Fi2009/2137, *Samverkansuppdrag om utveckling av metoder för och redovisning av resultat av arbetet mot felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen.*

Dnr Fi2008/491, *Fortsatt uppdrag att leda och samordna införandet av elektroniska beställningar i statsförvaltningen.*

Rskr. 2001/02:18, *Ökat informationsutbyte mellan arbetslöshetsförsäkringen, socialförsäkringen och studiestödet.*

Rskr. 2006/07:179, *Ytterligare reformer inom arbetsmarknadspolitiken, m.m.*

Rskr. 2008/09:250, *Förbättrade och förenklade villkor i arbetslöshetsförsäkringen, m.m.*

SOU

SOU 2000:97 *Rätt underlag – rätt beslut.*

SOU 2007:45 *Utökat elektroniskt informationsutbyte.*

SOU 2007:22 *Skyddet för den personliga integriteten.*

SOU 2008:74 *Rätt och riktigt.*

SOU 2009:86 *Strategi för myndigheternas arbete med e-förvaltning.*

SOU 2010:4 *Allmänna handlingar i elektronisk form – offentlighet och integritet.*

Riksrevisionens rapporter

RiR 2009:07 *Beslut om sjukpenning – har Försäkringskassan tillräckliga underlag?*

RiR 2009:18, *IT-investeringar över gränserna.*

Myndigheter

Statskontoret 2006:7, *Informationsutbyte kräver bra förutsättningar.*

ESV 2010:7, *Samverkansuppdrag mot felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen 2009.*

Datainspektionens yttranden, diarienummer 824-2007 och 50-2010.

Försäkringskassan 2008-09-30 Dnr 033844-2008.

Försäkringskassan, 2009-02-27 Dnr 007521-2009.

Försäkringskassan, *Vägledning 2009:2 version 1.*

Försäkringskassan *Årsredovisning för 2009.*

Försäkringskassan *Processen för att utreda och besluta om utbetalning av aktivitetsstöd och utvecklingsersättning* Dnr 7050-2009.

Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen 090226 Dnr 2009/261 Mo.

Skatteverket, 2008-10-15, *Utveckla och effektivisera tillhandahållandet av folkbokföringsuppgifter i samhället (TIFOS).*

IFAU Rapport 2008:27, *Finns det något samband mellan sjukintygets kvalitet och sjukfrånvaro?*

Arbetsförmedlingen 2009-02-26, Dnr 1.1 2008/232352.

Socialstyrelsen *Ekonomiskt bistånd årsstatistik 2009*.

Sveriges Kommuner och Landsting, dnr 09/1371, 2009-12-11,
*Överenskommelse mellan staten och Sveriges Kommuner och Landsting om
insatser för en kvalitetssäker och effektiv sjukskrivningsprocess åren
2010-2011.*

Workshop aktivitetsstöd

Deltagande aktörer:

Arbetsförmedlingen

Arbetslöshetskassornas Samorganisation

Alfakassan

Kommunals a-kassa

Försäkringskassan

Centrala studiestödsnämnden

Workshop sjuk- och aktivitetsersättning

Deltagande aktörer:

Arbetslöshetskassornas Samorganisation

Centrala studiestödsnämnden

Försäkringskassan

Skatteverket

Migrationsverket

Kriminalvården

Sveriges Kommuner och Landsting

Spånga – Tensta Stadsdelsnämnd

Pensionsmyndigheten

Workshop ekonomiskt bistånd

Deltagande aktörer:

Arbetsförmedlingen

Arbetslöshetskassornas Samorganisation

Centrala studiestödsnämnden

Försäkringskassan

Skatteverket

Botkyrka kommun

Gävle kommun

Sambruk

Bilaga 1

Aktivitetsstöd

Lagstiftningen om aktivitetsstöd

I förordningen (1996:1100) om aktivitetsstöd regleras närmare till vem och med vilket belopp aktivitetsstöd lämnas (4–5, 5 a–f §§). Det görs en uppräknin g av de arbetsmarknadspolitiska program i vilka deltagande ger rätt till stöd. Det framgår att aktivitetsstödet s storlek beräknas utifrån programmets omfattning. Med vilket belopp aktivitetsstöd lämnas beror även på om den sökande uppfyller villkoren för arbetslöshetsersättning eller inte. Arbetslöshetsförsäkrin gen och aktivitetsstödet samordnas genom bestämmelser i såväl förordningen som i lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring (ALF). I förordningen finns också bestämmelser om hur aktivitetsstödet beräknas och utbetalas (6–7 §§). Aktivitetsstödet beräknas till ett bestämt belopp per dag och lämnas högst fem dagar per kalendervecka. Försäkrin gskassan betalar enligt förordningen ut aktivitetsstödet månadsvis i efterskott. Aktivitetsstödet samordnas och minskas även med andra förmåner (11–13 §§), exempelvis med sjuk- och aktivitetsersättning, pensioner, föräldrapenning, lön och andra anställningsförmåner samt studiestöd. I förordningen finns bestämmelser om uppgiftsskyldighet för Arbetsförmedlingen och Försäkrin gskassan. Utöver aktivitetsstödet regleras i förordningen också utvecklingsersättning, som i vissa fall utgår vid deltagande i arbetsmarknadspolitiska program i stället för aktivitetsersättning.

I ALF regleras arbetslöshetsförsäkrin gens innehåll.

Arbetslöshetsförsäkrin gen har två delar, en grundförsäkring och en inkomstbortfallsförsäkring, och i bestämmelserna i lagen uppställs de villkor som gäller för att få ersättning. Det finns även i lagen bestämmelser om ersättnin gens form och ersättnin gstidens längd. Ersättnin gen från arbetslöshetsförsäkrin gen lämnas i form av dagpenning under högst 300 dagar (ersättnin gperiod). För sökande som är förälder till barn under

18 år lämnas ersättning under längst 450 dagar. När det bestäms hur många dagar av ersättningsperioden som har förbrukats, ska dag då den sökande fått aktivitetsstöd jämföras med dag med arbetslöshetsersättning. När det gäller den inkomstrelaterade ersättningen lämnas med vissa undantag dagpenning med ett belopp som motsvarar 80 procent under de första 200 dagarna och med 70 procent under resten av ersättningsperioden. Vid bestämningen av enligt vilken procentsats ersättning ska lämnas ska dag då en sökande fått aktivitetsstöd jämföras med ersättningsdag med arbetslöshetsersättning. En ansökan om ersättning ska göras inom nio månader från den sista dagen i den tidsperiod som ansökan avser. Det finns i ALF bestämmelser om uppgiftsskyldighet för Försäkringskassan och a-kassa. Det finns en närmare reglering i förordningen (1997:835) om arbetslöshetsförsäkring. I förordningen finns bestämmelser om uppgiftsskyldighet. Försäkringskassan ska till en sökandes a-kassa lämna uppgift om tidsperiod, antal dagar och med vilket eller vilka belopp som aktivitetsstöd betalats ut. Vidare ska en sökandes a-kassa till Försäkringskassan lämna uppgifter om bland annat om han eller hon inte uppfyller villkoren för arbetslöshetsersättning och vilken dag ersättningsperioden börjar.

Beräkningar: Aktivitetsstöd

Vid workshopen angående aktivitetsstöd förde deltagarna fram ett flertal problem och möjliga lösningsförslag gällande informationsutbytet mellan de olika aktörerna. Utifrån deltagarnas värdering av de olika problemen och lösningsförslagen bad Riksrevisionen aktörerna göra bedömningar av nyttan och kostnaderna med tre av förslagen. Dessa tre förslag var en systemteknisk lösning i form av en fråga – svar -funktion med automatisk uppdatering (prenumeration) vid förändrade uppgifter, införandet av elektronisk närvaroblankett samt borttagandet av närvaroblanketten. De svar som har inkommit från de olika tillfrågade aktörerna är dock inte helt jämförbara, och det går därför inte att göra en enkel uppställning som innehåller samtliga kostnader och nyttor. Försäkringskassan har dessutom utarbetat en förstudie som innefattar två av förslagen samt ytterligare interna åtgärder för att förbättra hanteringen. Försäkringskassan har uppgivit att de uppskattade kostnader som Riksrevisionen har använt sig av är lägre än de faktiska kostnaderna. Anledningen till detta är att Försäkringskassan har räknat på en totallösning och inte på olika delförslag, och totallösningen innebär vissa nödvändiga kostnader för att delförslagen

över huvud taget ska vara möjliga att genomföra. Den totala kostnaden för samtliga Försäkringskassans åtgärder är dock mindre än hälften av den möjliga nyttan, och föreslagna åtgärder måste därför anses vara rimliga att genomföra ur ett ekonomiskt perspektiv. För att få en bild av kostnader och nyttor för varje delförslag har Riksrevisionen därför valt att använda sig av siffrorna för respektive delförslag utan att räkna med de förberedande kostnaderna, även om det inte är en helt korrekt bild av de totala faktiska kostnaderna. Även övriga aktörer har uppgivit att kostnader och möjlig nytta är väldigt preliminära beräkningar behäftade med viss osäkerhet.

Försäkringskassans förstudie innehåller ett förslag att skapa ett nytt IT-stöd som möjliggör⁹⁸

- integrering av interna system som används vid handläggning av aktivitetsstöd
- en i stora drag helt maskinell hantering av ärenden
- att lämna närvarorapport elektroniskt samt även möjlighet för utbildningsanordnaren att hantera frågor om den sökandes närvaro elektroniskt
- att utbyte av information med externa intressenter sker med hjälp av e-tjänster, från system- till -system utan manuell inblandning, och externa aktörer ska ha möjlighet att prenumerera på informationen.

Försäkringskassan har uppskattat att beräknad resursåtgång för projektet är cirka 110 000 timmar och den beräknade årsbesparingen (exklusive kvalitetsförbättringar i övriga förmåner) cirka 250 000 timmar på årsbasis. Utöver detta tillkommer investeringar i maskin- och programvara på cirka 6 miljoner kronor. Kostnaden för den löpande driften beräknas uppgå till 1 miljon kronor per år. Försäkringskassans slutsats är att återbetalningstiden för projektinvesteringen är mindre än ett år. Vad gäller mer specifika uppgifter kopplat till elektronisk närvarorapportering samt kontakt med externa aktörers system anges följande uppgifter.

⁹⁸ Uppräkningen är förenklad jämfört med Försäkringskassans förstudie och dessutom anpassad utifrån rapportens fokus på informationsutbyte.

Fråga – svar med prenumeration samt automatiserad återrapportering

Försäkringskassan

Kostnader⁹⁹

- Utvecklingskostnader för att skapa en webblösning för fråga – svar uppskattas av Försäkringskassan till 3 000 timmar. Genomsnittskostnaden för IT-personal anges till 750 kronor per timme och kostnaden för utveckling uppskattas därmed till 2,25 miljoner.
- Driftskostnader särredovisas inte uppdelat på olika delförslag utan bara som en total kostnad på 1 miljon kronor per år. I summeringen har därför Riksrevisionen valt att schablonmässigt ange driftskostnaden till 300 000 kronor per år.
- Investeringskostnader för hård- och mjukvara särredovisas inte uppdelat på olika delförslag utan bara som en total kostnad på 6 miljoner kronor. I summeringen har därför Riksrevisionen valt att schablonmässigt ange investeringskostnader till 2 miljoner kronor.

Möjlig nytta

- Vad gäller kontakten med externa system hos CSN och arbetslöshetskassorna beräknar Försäkringskassan att förslaget enligt förstudien skulle innebära en besparing motsvarande 4 468 timmar per år.
- Vad gäller kontakten med externa system hos arbetslöshetskassorna angående aviseringar beräknar Försäkringskassan att förslaget enligt förstudien skulle innebära en besparing motsvarande 3 378 timmar per år.
- Med en uppskattad timkostnad per anställd på 400 kronor uppgår besparingen till 3,13 miljoner kronor per år.

⁹⁹ Med anledning av Försäkringskassans faktagranskning av Riksrevisionens rapportutkast har följande förtydligande lämnats: "Försäkringskassan ska erbjuda externa intressenter en möjlighet att prenumerera på information om förändring om en eller flera individer med en eller flera förmåner. AS ska vid behov efter varje avslut av beslutsärende lägga upp en prenumeration i LEFI för de externa intressenterna. LEFI ska sedan vid varje AS-händelse rörande ersättningsärende skicka vidare informationen till den externa prenumeranten. Den externa intressenten kan sedan hämta mer information från AS via SHS. De externa intressenterna som är aktuella för AS är Arbetsförmedlingen, A-kassornas samorganisation och CSN. I den tänkta lösningen så ingår således hämtning av information som avser återrapporteringen, d v s lösningen hanterar både Fråga/Svar samt Återrapportering. För att realisera hela lösningen så har förstudien kommit fram till ett genomförande projekt på 110.000 timmar och en kostnad på cirka 90 MSEK. Vi har här tagit ut den delen som avser realiseringen av Fråga/svar rutinen och den uppgår till 3.000 timmar i projektet. Detta betyder dock inte att man kan se dessa timmar som en totalkostnad för Fråga/Svar eftersom det inte är möjligt att separera ut helhetskostnaden, för ett projekt som tar fram en sådan helhetsfunktion, i vår kalkyl. Om vi skulle göra det så behöver vi ta fram en tydligare kravbild på funktionen för att därefter göra en beräkning av denna. Inom ramen för nuvarande IT-stöd skulle dock detta inte gå att realisera."

Summering

Enligt Försäkringskassans uppskattningar skulle en webbaserad lösning i form av fråga – svar och prenumeration kosta 4,25 miljoner kronor att få på plats. Driftskostnaden för lösningen har av Riksrevisionen schablonmässigt angivits till 300 000 kronor per år. Den möjliga nyttan har uppskattats till 7 846 timmar per år, och om man antar att kostnaden för en handläggare är 400 kronor per timme skulle nyttan kunna anges till 3,13 miljoner kronor per år. Den årliga effektiviseringen skulle därmed kunna uppskattas till 2,8 miljoner kronor per år efter att driftskostnaden har täckts, och återbetalningstiden för investeringen uppskattas därför bli ungefär ett och ett halvt år.

Automatiserad återrapportering

I Försäkringskassans förstudie är funktionen automatiserad återrapportering inräknad i de totala kostnaderna för samtliga föreslagna förbättringar och det går därför inte med nuvarande underlag att separera kostnaderna för den enskilda funktionen.

Volymen av återrapporteringar till arbetslöshetskassorna som skulle effektiviseras av förslaget för 2010 uppskattas till totalt 624 600 stycken. Med en genomsnittlig tidsåtgång per återrapportering på 2 minuter skulle den totala besparingen antas uppgå till 20 820 timmar per år. Med en uppskattad timkostnad per anställd på 400 kronor uppgår besparingen till 8,3 miljoner kronor per år.

Arbetslöshetskassorna

Kostnader

- Arbetslöshetskassornas Samorganisation har uppgivit att utvecklingskostnader, grovt estimerat, för att utveckla integrationer för att möjliggöra fråga – svar och prenumerationer uppgår till 1 500 mantimmar.
- Utöver detta behöver bakomliggande system anpassas, vilket är svårt att ge ett estimat på utan en föregående analys. Arbetslöshetskassornas Samorganisation har dock uppgivit att en uppskattning av kostnaderna för anpassningen beräknas till 3 000 mantimmar. En uppskattad genomsnittskostnad för IT-personal om man väljer att anlita extern kompetens kan rimligen antas vara 1 000 kronor per timme. Kostnaden för utveckling uppskattas därmed till 4,5 miljoner kronor.
- För att möjliggöra fråga – svar med effektiv övervakning och loggning samt uppfyllande av BITS säkerhetskrav krävs även att en ny integrationsplattform implementeras. Kostnaderna för support och

förvaltning av en sådan integrationsplattform är beräknade till cirka 3,75 miljoner per år.

Möjlig nytta

- Den möjliga nyttan med förslaget rör främst en möjlig reduktion av återaviseringar gällande aktivitetsstöd från Försäkringskassan samt en mer korrekt återrapportering. En försiktig uppskattning av den möjliga nyttan uppges av SO vara ungefär 3 150 timmar per år i reducerad administration och handläggningstid hos arbetslöshetskassorna. Med en uppskattad timkostnad per anställd på 400 kronor uppgår besparingen till 1,26 miljoner kronor per år.

Summering

Enligt Arbetslöshetskassornas Samorganisations uppskattningar skulle en webbaserad lösning i form av fråga – svar och prenumeration kosta 4,5 miljoner kronor att få på plats. Driftskostnaden för lösningen har angivits till 3,75 miljoner kronor per år. Den möjliga nyttan har uppskattats till vara ungefär 3 150 timmar per år i reducerad administration och handläggningstid hos arbetslöshetskassorna. Med en uppskattad timkostnad per anställd på 400 kronor uppgår besparingen till 1,26 miljoner kronor per år. Den möjliga besparingen för arbetslöshetskassorna uppgår således endast till en fjärdedel av investeringskostnaderna, och med de uppskattningar som har angivits för driftskostnader är kostnaderna för drift ungefär tre gånger så höga som den möjliga besparingen.

Arbetsförmedlingen

Arbetsförmedlingen har i nuläget inte lämnat några uppgifter om ungefärliga kostnader och nyttor med att skapa en webbaserad lösning i form av fråga – svar med hänvisning till att Riksrevisionens frågor var för allmänna för att kunna göra några egentliga beräkningar. För Arbetsförmedlingen skulle förändringen främst innebära en kostnad för ombyggnad av systemen från traditionell filöverföring. Då AIS (Arbetsförmedlingens huvudsystem) ”spikar” informationen först vid dagens slut kommer informationen att finnas redo först vid detta tillfälle. För övrigt beror ombyggnaden på vilka uppgifter i ett ärende som skulle kunna vara ändringsbara utan att ärendet måste göras om i sin helhet. Kostnaden för ombyggnaden är svår att bedöma utan närmare detaljer. Riksrevisionen har därför valt att använda sig av Försäkringskassans kostnader även för Arbetsförmedlingen vid den totala summeringen, men däremot så redovisas inga nyttor för Arbetsförmedlingen i summeringen.

Kostnader för fråga – svar

- Utvecklingskostnader för att skapa en webblösning för fråga-svar uppskattas av Försäkringskassan till 3 000 timmar. Genomsnittskostnaden för IT-personal anges till 750 kronor per timme och kostnaden för utveckling uppskattas därmed till 2,25 miljoner.
- Driftskostnader särredovisas inte uppdelat på olika delförslag utan bara som en total kostnad på 1 miljon kronor per år. I summeringen har därför Riksrevisionen valt att schablonmässigt ange driftskostnaden till 300 000 kronor per år.
- Investeringskostnader för hård- och mjukvara särredovisas inte uppdelat på olika delförslag utan bara som en total kostnad på 6 miljoner kronor. I summeringen har därför Riksrevisionen valt att schablonmässigt ange investeringskostnader till 2 miljoner kronor.

Möjlig nytta

- Eftersom Arbetsförmedlingen inte har gjort några beräkningar så redovisas inga nyttor för Arbetsförmedlingen.

Summering

Enligt Försäkringskassans uppskattningar skulle en webbaserad lösning i form av fråga – svar och prenumeration kosta 4,25 miljoner kronor att få på plats. Driftskostnaden för lösningen har av Riksrevisionen schablonmässigt angivits till 300 000 kronor per år. Eftersom Arbetsförmedlingen inte har gjort några beräkningar anges ingen årlig effektivisering, och förslaget skulle därmed innebära att Arbetsförmedlingen endast får ökade kostnader men ingen nytta.

CSN

CSN vill komplettera dagens lösning mot Försäkringskassan med att även få uppgifter online. I dagsläget använder myndigheten filöverföring varje natt. De uppgifter myndigheten får i dag från Försäkringskassan skulle behöva kompletteras med information om ersättningen är i form av utvecklingsersättning eller aktivitetsstöd. I dagsläget måste dessa uppgifter inhämtas via mejl. Under 2009 fick CSN uppgift om aktivitetsstöd eller utvecklingsersättning cirka 11 000 gånger. För 7 000 av dessa krävs ytterligare kontakt via mejl med Försäkringskassan för att utreda om ersättningen är i form av utvecklingsersättning eller aktivitetsstöd.

Med dagens lösning får myndigheten uppgift om ersättning från Försäkringskassan först dagen efter att ansökan om studiemedel kommit in. I många fall fattas beslut om studiemedel samma dag som ansökan kommer

in. Får myndigheten signal om "dubbla stöd" först när beslutet är fattat måste det troligtvis göras om. Den onödiga ändringshanteringen skulle försvinna vid en online lösning.

Kostnader

- Att implementera en onlinelösning där CSN vid ansökningstillfället, via tjänsten "Ansök om studiemedel" på webben, anropar Försäkringskassan för uppgift om aktivitetsstöd, utvecklingsersättning samt SA-ersättning uppskattas till 2 500 timmar till en kostnad om drygt 1 miljon kronor.
- CSN ser en onlinelösning som ett komplement till dagens filöverföring. Om den rutinen inte ska finnas kvar måste en "prenumeration" hos Försäkringskassan startas så fort CSN vid onlineanropet meddelat att en person sökt studiemedel. Utan den funktionen skulle det kunna bli ett "glapp" i utbytet, vilket inte är acceptabelt. Utöver att CSN skickar uppgift till Försäkringskassan om att en person sökt studiemedel skickas även uppgifter vid beslut, utbetalning och ändringsbeslut. Om de uppgifterna ska meddelas på annat sätt än via filöverföring så tillkommer ytterligare kostnader.
- Eftersom CSN inte har angett någon driftskostnad för lösningen har Riksrevisionen schablonmässigt angivit den till 300 000 kronor per år.

Möjlig nytta

- Uppskattningsvis skulle CSN spara cirka 9 000 timmar per år på att ta bort rutinen med mejlväxling samt den onödiga ändringshanteringen. Då står mailrutinen för övervägande del timmar. Om man antar att kostnaden för en handläggare är 400 kronor per timme skulle nyttan kunna anges till 3,6 miljoner kronor per år.

Summering

Enligt CSN:s uppskattningar skulle en webbaserad lösning i form av fråga – svar och prenumeration kosta 1 miljon kronor att få på plats. Driftskostnaden för lösningen har angivits till 300 000 kronor per år. Den möjliga nyttan har uppskattats till vara ungefär 9 000 timmar per år i reducerad administration och handläggningstid hos a-kassorna. Med en uppskattad timkostnad per anställd på 400 kronor uppgår besparingen till 3,6 miljoner kronor per år. Den årliga effektiviseringen skulle därmed kunna uppskattas till 3,3 miljoner kronor efter att driftskostnaden har täckts, och återbetalningstiden för investeringen uppskattas därför bli ungefär tre månader.

Elektronisk närvarorapportering

Försäkringskassan

Kostnader

- Utvecklingskostnader för att skapa en elektronisk närvarorapportering uppskattas av Försäkringskassan till 3 500 timmar. Genomsnittskostnaden för IT-personal anges till 750 kronor per timme, och kostnaden för utveckling uppskattas därmed till 2,6 miljoner kronor.
- Driftskostnader särredovisas inte uppdelat på olika delförslag utan bara som en total kostnad på 1 miljon kronor per år. I summeringen har därför Riksrevisionen valt att schablonmässigt ange driftskostnaden till 300 000 kronor per år.
- Investeringskostnader för hård- och mjukvara särredovisas inte uppdelat på olika delförslag utan bara som en total kostnad på 6 miljoner kronor. I summeringen har därför Riksrevisionen valt att schablonmässigt ange investeringskostnader till 2 miljoner kronor.

Möjlig nytta

Prognostiserade antal kompletteringar av närvaroförsäkran som skulle effektiviseras av förslaget för 2010 uppskattas till totalt 321 529 stycken. Med en genomsnittlig tidsåtgång per komplettering på 3,2 minuter skulle den totala besparingen antas uppgå till 17 161 timmar per år. Med en uppskattad timkostnad per anställd på 400 kronor uppgår besparingen till 6,8 miljoner kronor per år.

Summering

Enligt Försäkringskassans uppskattningar skulle en elektronisk närvarorapportering kosta 4,6 miljoner kronor att få på plats. Driftskostnaden för lösningen har av Riksrevisionen schablonmässigt angivits till 300 000 kronor per år. Den möjliga nyttan har uppskattats till 17 161 timmar per år, och om man antar att kostnaden för en handläggare är 400 kronor per timme skulle nyttan kunna anges till 6,8 miljoner kronor per år. Den årliga effektiviseringen skulle därmed kunna uppskattas till 6,5 miljoner kronor per år efter att driftskostnaden har täckts och återbetalningstiden för investeringen uppskattas därför bli ungefär åtta månader.

Arbetsförmedlingen

Kostnader

Vad gäller införandet av en elektronisk närvaroblankett uppger Arbetsförmedlingen att kostnaden för IT-systemen är svåröverblickbar – det beror på om man kopplar ihop hanteringen med själva ärendet eller om rapporteringen endast sker via en länk till Försäkringskassans system. Avgörande för kostnaden är också hur behörighetssystemet löses.

Det förslag som föreslås i Försäkringskassans förstudie bygger på en självbetjäningslösning där arbetsförmedlaren loggar in mot Försäkringskassans system och hanterar närvaroförsäkring i Försäkringskassans applikation. I förstudien sägs att befintliga säkerhetslösningar ska användas. Om arbetsförmedlaren signerar genom att använda sig av en e-legitimation så uppstår kostnaderna för verifiering hos Försäkringskassan, inte hos Arbetsförmedlingen. Vilken kostnad som kan tänkas uppkomma för Arbetsförmedlingen för användande av elektronisk signering har inte utretts och går därför inte att uppskatta.

Möjlig nytta

Vad gäller möjlig nytta med förslaget uppger Arbetsförmedlingen att det är svårt att överblicka om elektronisk blankett skulle innebära några större vinster för Arbetsförmedlingen – det beror främst på hur man utformar rutinerna. Bygger lösningen fortfarande på kommunikation med den sökande blir vinsten försumbar, fördelarna skulle endast bli att själva pappershanteringen skulle försvinna – innehållet i informationen skulle vara densamma. Skulle lösningen bli av den karaktären att även kommunikationen med den sökande kunde ske ”elektroniskt”, kan besparingarna bli stora.

Borttagande av närvarorapportering

Effekterna av föreslagen förändring berör främst Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan och därför anges endast uppgifter för dessa myndigheter.

Arbetsförmedlingen

Kostnader

Förslaget innebär att man tar bort en hantering, och enligt Arbetsförmedlingen skulle själva förändringen inte innebära någon mer kostnad än informationskostnaden. Det bör dock påpekas att tiden för påskrift av närvarorapporten även kan användas för uppföljning av handlingsplan och aktiviteter, men eftersom merparten av de sökande vill få rapporten påskriften omkring den 10:e varje månad blir tiden per sökande kort.

Risken för felaktiga utbetalningar skulle dock förmodligen öka. Under 2004 granskade Försäkringskassorna aktivitetsstödet. Kontrollen visade att cirka 7,9 procent av de kontrollerade hade lämnat uppgifter i försäkran för aktivitetsstödet som delvis inte överensstämde med uppgifter från anordnaren.

Detta ledde till att 1,5 procent av det utbetalda aktivitetsstödet var felaktigt. Under 2009 betalades cirka 10 miljarder kronor ut, varav 1,5 procent i felaktiga utbetalningar, vilket motsvarar 154 miljoner kronor per år. En trolig konsekvens blir därför att det skulle behövas efterkontroller, och det måste då göras en överenskommelse mellan Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen om var dessa efterkontroller ska ske. Det naturliga skulle enligt Arbetsförmedlingen vara att det sker vid utbetalande myndighet då det där finns uppgifter om andra förmåner, något som Arbetsförmedlingen inte har tillgång till.

Möjlig nytta

Vad gäller möjliga nyttor så uppger Arbetsförmedlingen att tidsvinsten skulle bli mycket stor för Arbetsförmedlingen och resurser skulle frigöras för mer konstruktiv verksamhet. Kostnaderna för hanteringen i dagsläget kan beskrivas enligt följande:

- Vid ett antagande att hanteringstiden per närvarorapport är 10 minuter och antalet personer i program där Arbetsförmedlingen är intygsgivare är 145 000 (total volym i program är 180 000 personer i juni 2010) innebär detta att Arbetsförmedlingen använder 216 000 timmar per år till hanteringen.

- Om man sedan sätter en timkostnad på 400 kronor per timme innebär detta en årlig kostnad på 86 400 000.
- Till detta kommer den minskade administrationen för övriga anordnare (kompletterande aktörer, anordnare av Arbetsmarknadsutbildning, arbetspraktik med mera.)
- Om man gör ett antagande att de sökande spenderar en timme för att ta sig till och från Arbetsförmedlingen och träffa någon som skriver på rapporten, innebär detta i "medborgartid" cirka 20 miljoner timmar.

Försäkringskassan

Kostnader

Försäkringskassan har uppgett att en lösning för att göra automatisk utbetalning av ersättning inte innebär någon större IT-utveckling. Dock måste övriga delar ses över, till exempel hur en frånvarorapportering ska se ut, innan en kostnadsuppskattning för detta kan göras. Detta förslag kommer att leda till ökade kostnader på grund av felaktiga utbetalningar. Försäkringskassan gjorde riktade kontroller 2006 och 2007 med anledning av att egen försäkrans infördes. I detta fall togs närvaroförsäkrans inte bort utan förändringen gentemot i dag var att anordnaren inte skrev under försäkrans. Nivån på felaktiga uppgifter i de riktade kontrollerna låg mellan 7 och 8 procent. Det är rimligt att anta att felaktigheterna kommer att bli större om närvarorapporteringen tas bort helt. Försäkringskassan uppger att en lösning som i förslaget måste matchas med en ökad kontroll. Eftersom en lösning med frånvarorapportering aldrig kommer att bli lika korrekt som en lösning med närvarorapportering är ett system med efterhandskontroller också något som man bör titta vidare på om lösningsförslaget skulle bli verklighet. Hur denna ska göras, och vad den kommer att kosta måste i så fall utredas.

Möjlig nytta

Vad gäller möjlig nytta uppger Försäkringskassan att tidsvinsten skulle bli mycket stor. Ett borttagande av närvarorapportering helt och hållet skulle öppna upp för en IT-lösning som automatiskt gör utbetalningar till den som deltar i arbetsmarknadspolitiska program baserade på det beslut som fattats. Den manuella hanteringen vid utbetalning av aktivitetsstöd skulle kunna automatiseras förutom vad gäller momentet samordning av ersättning.

Den sökande som får en anvisning till program under till exempel ett år, skulle automatiskt kunna få utbetalningar varje månad under denna period,

helt utan att manuell handläggning behövs. Detta under förutsättning att samordning inte behöver göras samt att information om eventuellt avbrott i program eller liknande lämnas omgående från Arbetsförmedlingen så att utbetalningar kan stoppas.

Handläggningstiden för utbetalning av aktivitetsstöd beräknas vara 7,7 minuter vid enkla ärenden och 20,5 vid komplicerade ärenden. Fördelningen av enkla och komplicerade ärenden beräknas ligga på 50 procent. En genomsnittlig handläggning av utbetalning beräknas därmed ta cirka 14 minuter. Volymen i juni var 180 000 programdeltagare enligt Arbetsförmedlingen, vilket innebär att drygt 500 000 timmar per år läggs ned på detta arbete. Med en timkostnad på 400 kronor innebär det en årlig kostnad på 200 miljoner.

För den sökande blir det en vinst i och med att handläggningstiderna på 14 dagar vid inlämnade av närvaroförsäkran försvinner. De sökande kommer inte att behöva räkna ut när de ska lämna in sin närvaroförsäkran för att vara säkra på att få pengarna i slutet av månaden. Utbetalningen av ersättning kan också komma i gång mycket snabbare i och med att man startar i program. Eventuella handläggningstoppar och problem med att få ut ersättningen i tid skulle då kunna undvikas.

Dock kvarstår i detta scenario hur hantering ska ske av tid som den sökande inte deltar i åtgärden. Vem gör bedömningen av om den sökande har rätt till aktivitetsstöd i stället för sjukpenning eller tillfällig föräldrapenning, närståendepenning, smittbärrapenning med mera? Vem ska godkänna frånvaroanledning för att se att denna ger rätt till aktivitetsstöd? Och hur ska inrapporteringen av frånvaroanledningar göras? Frågan gäller både för de frånvaroanledningar som ger rätt till ersättning och de som inte ger rätt till aktivitetsstöd som till exempel då den sökande arbetar eller bara är frånvarande.

Sjukersättning och aktivitetsersättning

Frågor om sjukersättning och aktivitetsersättning regleras i 7 – 9 och 16 kap. lagen (1962:381) om allmän försäkring (AFL) och förordningen (2002:986) om sjukersättning och aktivitetsersättning.

Sjukersättning är en förmån som ska täcka inkomstbortfall för den vars arbetsförmåga är nedsatt med minst en fjärdedel på grund av sjukdom eller annan nedsättning av den fysiska eller psykiska funktionsförmågan och som var försäkrad vid försäkringsfallet. Sjukersättning utges tills vidare och kan utgå för personer som är mellan 30 och 64 år.

Det krävs att arbetsförmågan kan anses vara stadigvarande nedsatt och att behandling eller rehabiliteringsåtgärder inte bedöms kunna leda till

att någon arbetsförmåga återfås. Beroende på hur mycket arbetsförmågan är nedsatt kan den sökande få hel, tre fjärdedels, halv eller en fjärdedels sjukersättning. Från den 1 juli 2008 skärptes kraven för att få sjukersättning, och ersättningen utgår nu endast om arbetsförmågan är stadigvarande nedsatt sett mot hela arbetsmarknaden. Från samma tidpunkt avskaffades ersättningsformen tidsbegränsad sjukersättning.

Aktivitetsersättning är en ersättning för personer mellan 19 och 29 år vars arbetsförmåga är nedsatt på grund av sjukdom eller annan nedsättning av den fysiska eller psykiska funktionsförmågan. Nedsättningen ska antas bestå under minst ett år. Aktivitetsersättning beviljas för viss tid, som inte får vara längre än tre år. Arbetsförmågan ska vara nedsatt med minst en fjärdedel sett till alla arbeten på hela arbetsmarknaden. Personer som på grund av funktionsnedsättning måste förlänga sin skolgång kan få aktivitetsersättning under den tid som skolgången varar, på grundskole- och gymnasienivå, oavsett om arbetsförmågan är nedsatt eller inte.

Sjuk- och aktivitetsersättningen utges i form av inkomstrelaterad ersättning eller garantiersättning. Den inkomstrelaterade ersättningen är avsedd att täcka inkomstbortfall. Garantiersättningen, som är bosättningsbaserad, kan utgå till den som saknar inkomstrelaterad sjuk- eller aktivitetsersättning eller vars inkomstrelaterade ersättning understiger en viss nivå (garantinivå).

Regleringen av informationsutbyte och behandling av personuppgifter inom Försäkringskassan

Behandlingen av personuppgifter inom Försäkringskassans verksamhet regleras i lagen (2003:763) om behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration (SofdL) och förordningen (2003:766) om behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration (SofdF). Utöver dessa författningar gäller PuL i den mån inte annat följer av SofdL eller föreskrifter meddelade med stöd av den lagen eller PuL. SofdL gäller endast om behandlingen är helt eller delvis automatiserad eller om uppgifterna ingår i eller är avsedda att ingå i en strukturerad samling personuppgifter som är tillgängliga för sökning eller sammanställning enligt särskilda kriterier. SofdL är en gemensam reglering för de olika socialförsäkringsregister som används gemensamt i Försäkringskassans verksamhet och som enligt lagen utgör socialförsäkringsdatabasen.

I SofdL och SofdF regleras bland annat frågor om för vilka ändamål uppgifter får behandlas, vilka uppgifter som får behandlas, vilka myndigheter och organ som får ha direktåtkomst till personuppgifter och vilka uppgifter som får lämnas ut genom direktåtkomst respektive på medium för automatiserad databehandling.

I 20 kap. 9 § AFL finns en bestämmelse som ger statliga och kommunala myndigheter, arbetsgivare och försäkringsinrättningar en generell skyldighet att på begäran lämna Försäkringskassan uppgift om namngiven person rörande förhållande som är av betydelse för tillämpning av lagen (om allmän försäkring). I vad mån Försäkringskassan har rätt till direktåtkomst till sådana uppgifter regleras i registerförfattningar för respektive myndighet eller PuL. I SofdL finns regler om uppgiftsskyldighet för Försäkringskassan.

Ekonomiskt bistånd

Bestämmelser om ekonomiskt bistånd genom försörjningsstöd och handläggningen av ärenden om sådant bistånd finns främst i socialtjänstlagen (2001:453, SoL) och socialtjänstförordningen (2001:937).

Enligt 4 kap. 1 § SoL har den som inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt rätt till bistånd av socialnämnden för sin försörjning (försörjningsstöd) och sin livsföring i övrigt. Den enskilde ska genom biståndet tillförsäkras en skälig levnadsnivå. Biståndet ska utformas så att det stärker hans eller hennes resurser att leva ett självständigt liv.

Ekonomiskt bistånd genom försörjningsstöd är tänkt att fungera som ett sista skyddsnät för den som på grund av bristande arbetsförmåga, funktionshinder, ålder eller annan liknande omständighet tillfälligt behöver hjälp med sin försörjning. Huvuduppgiften är att hjälpa den enskilde så att han eller hon kan klara sig utan ekonomiskt bistånd – hjälp till självförsörjning. I väntan på att detta blir möjligt har den enskilde under vissa förutsättningar och efter individuell behovsprövning rätt till ekonomiskt bistånd – hjälp till försörjning.

Försörjningsstöd lämnas, enligt 4 kap. 3 § SoL, för skäliga kostnader för den dagliga livsföringen. Detta stöd omfattar sådana poster såsom livsmedel, kläder och skor med mera. I denna del är stödet schablonberäknat utifrån en så kallad riksnorm som varje år fastställs av regeringen och som gäller för alla kommuner. Genom riksnormen fastställs en miniminivå för biståndet till försörjningen. Utöver den schabloniserade delen ska vid behov försörjningsstöd utgå från skäliga kostnader för bostad, hushållsel, arbetsresor med mera.

De sökande måste försöka bidra till sin försörjning och andra behov innan de har rätt till bistånd. Den som är arbetsför är skyldig att söka arbete. Vid sjukdom krävs ett aktuellt sjukintyg och att man accepterar att delta i sjukvårdens och kommunens planerade rehabiliteringsåtgärder.

Har man andra inkomster minskas försörjningsstödet. Exempel på inkomster som minskar försörjningsstödet är lön, sjukpenning, arbetslöshetskassa, studiesociala förmåner och skatteåterbäring.

En utredning om ekonomiskt bistånd är frivillig och genomförs tillsammans med den sökande. Den sökande måste bidra med korrekta uppgifter till socialtjänsten. Det gäller uppgifter om till exempel boende och familjeförhållanden samt om alla ekonomiska förhållanden som är viktiga för bedömningen av ansökan, till exempel inkomster, tillgångar och utgifter.

Socialnämnden har rätt att kontakta Försäkringskassan, Skatteverket, Centrala studiemedelsnämnden, Arbetsförmedlingen och arbetslöshetskassa för att hämta uppgifter om den sökandes ekonomi, om det är nödvändigt för utredningen. Dessutom kan uppgifter hämtas från bilregistret. Den sökande anger på ansökan om ekonomiskt bistånd om personen samtycker till att uppgifterna om ekonomin hämtas. Om den sökande inte tillåter detta kan det vara omöjligt att genomföra utredningen, och ansökan avslås.

Regleringen av informationsutbyte och behandling av personuppgifter inom socialtjänsten

De registerförfattningar som gäller för verksamhet inom socialtjänsten är lagen (2001:454) om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten (SoLPuL) och förordningen (2001:673) om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten (SoLPuLF). I den mån inte annat följer av SoLPuL eller föreskrifter som har meddelats med stöd av den, eller annars av 2 § PuL, gäller PuL.

Av 12 § 1 SoLPuLF framgår att en kommunal myndighet får behandla personuppgifter för handläggning av ärenden om bistånd och annat stöd samt genomförande av beslut om bland annat bistånd.

Genom 11 kap. 11 § och 11 a – b §§ SoL har Centrala studiestödsnämnden, Försäkringskassan, arbetslöshetskassorna, Arbetsförmedlingen och Skatteverket skyldighet att till en socialnämnd lämna de uppgifter om enskilda som anges i bestämmelserna. Om det finns skäl för det ska myndigheterna och arbetslöshetskassorna på eget initiativ lämna uppgifterna till socialnämnden. I förordningen (2008:975) om uppgiftsskyldighet i vissa fall enligt socialtjänstlagen (2001:637) lämnas närmare föreskrifter om vilka uppgifter som omfattas av uppgiftsskyldigheten.

Enligt 12 kap. 7 § SoL har en socialnämnd skyldighet att på begäran av en annan myndighet lämna uppgifter till denna om utbetald ekonomisk hjälp om syftet är att undvika felaktiga utbetalningar från det allmänna eller en felaktig taxering.

Tidigare utgivna rapporter från Riksrevisionen

Alla Riksrevisionens rapporter finns tillgängliga på www.riksrevisionen.se

- 2009 2009:1 Omställningskrav i sjukförsäkringen – att pröva sjukas förmåga i annat arbete
- 2009:2 Försäkringskassans inköp av IT-lösningar
- 2009:3 Skatteuppskov. Regeringens redovisning av bostadsuppskov och pensionsavdrag
- 2009:4 Swedfund International AB och samhällsuppdraget
- 2009:5 En effektiv och transparent plan- och byggprocess? Exemplet buller
- 2009:6 Energideklarationer – få råd för pengarna
- 2009:7 Beslut om sjukpenning – har försäkringskassan tillräckliga underlag?
- 2009:8 Riksrevisorernas årliga rapport 2009
- 2009:9 Regeringens försäljning av V&S Vin & Sprit AB
- 2009:10 Psykiatrin och effektiviteten i det statliga stödet
- 2009:11 Försvarsmaktens personalförsörjning – med fokus på officersförsörjningen
- 2009:12 Hanteringen av unga lagöverträdare – en utdragen process
- 2009:13 Omställningskraven i arbetslöshetsförsäkringen
- 2009:14 Tillämpningen av den finanspolitiska ramverket. Regeringens redovisning i 2009 års ekonomiska vårproposition
- 2009:15 Sidas stöd till utveckling av kapacitet i mottagarländernas statsförvaltning
- 2009:16 Underhåll av belagda vägar
- 2009:17 Tillämpningen av det finanspolitiska ramverket. Regeringens redovisning i budgetpropositionen för 2010
- 2009:18 IT-investeringar över gränserna
- 2009:19 E-legitimation – en underutnyttjad resurs
- 2009:20 Jobbskatteavdraget
- 2009:21 Vad är Sveriges utsläppsätter värda? Hanteringen och rapporteringen av Sveriges Kyotoenheter
- 2009:22 Jobb- och utvecklingsgarantin – en garanti för jobb?
- 2009:23 Länsplanerna för regional transportinfrastruktur
- 2009:24 Internationell skattekontroll. Skatteverkets informationsutbyte med andra länder
- 2009:25 Resursstyrning i högskolans grundutbildning

- 2009:26 Statens garantier i finanskrisen
- 2009:27 Kriminalvårdens arbete med att förebygga återfall i brott.
Verkställighetsplanering och samverkan inför de intagnas frigivning
- 2009:28 Studenternas anställningsbarhet – regeringens och högskolans insatser
- 2009:29 Gäststudenter i högre utbildning – antagning till svenska lärosäten och prövning av uppehållstillstånd
- 2009:30 Omlokalisering av myndigheter
- 2009:31 Tillsynen av överförmyndarna – uppföljningsgranskning
- 2010 2010:1 Styrning inom arbetsmarknadspolitiken – mål, styrkort och modeller för resursfördelning
- 2010:2 Regeringens försäljning av Vasakronan
- 2010:3 Från många till en – sammanslagningar av myndigheter
- 2010:4 Klassificering av kurser vid universitet och högskolor – regeringens styrning och Högskoleverkets uppföljning
- 2010:5 Arbetspraktik
- 2010:6 Arbetsförmedlingens arbete med arbetsgivarkontakter
- 2010:7 Inställda huvudförhandlingar i brottmål
- 2010:8 Sveaskog AB och dess uppdrag
- 2010:9 En förändrad sjukskrivningsprocess
- 2010:10 Hanteringen av mängdbrott – en kärnuppgift för polis och åklagare
- 2010:11 Enhetlig beskattning?
- 2010:12 Riksrevisorernas årliga rapport 2010
- 2010:13 Säkerheten i statens betalningar
- 2010:14 Tillämpningen av det finanspolitiska ramverket. Regeringens redovisning i 2010 års ekonomiska vårproposition
- 2010:15 AB Svensk Exportkredit
- 2010:16 Underhåll av järnväg
- 2010:17 Kapitalförvaltning i tider av kraftiga värdeförändringar.
En granskning av åtta statligt bildade stiftelser och regeringen som stiftare

Beställning: publikationsservice@riksrevisionen.se