



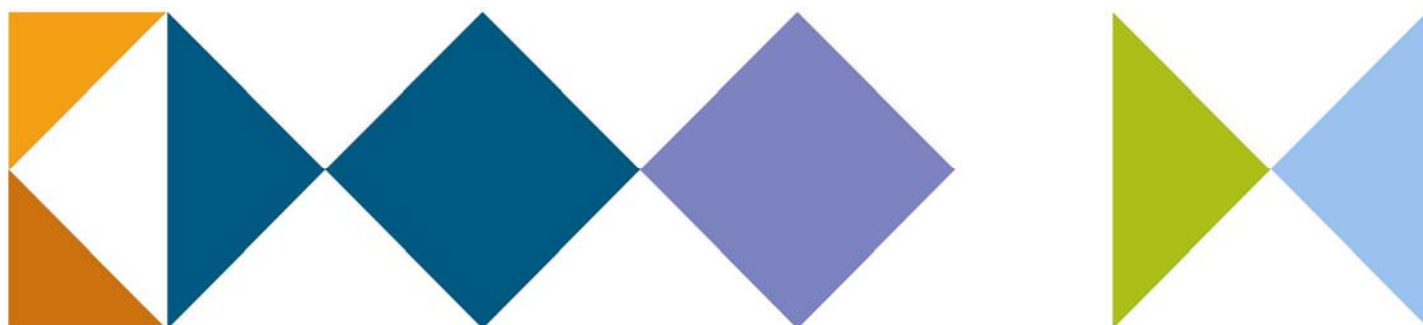
2006:7



STATSKONTORET

Informationsutbyte kräver bra förutsättningar

En utvärdering av informationsutbytet
mellan arbetslöshetskassorna,
Arbetsmarknadsverket och
Försäkringskassan





STATSKONTORET

MISSIV

DATUM
2006-06-19
ERT DATUM
2005-05-12

DIARIENR
2005/242-5
ER BETECKNING
Fi2005/2604

Regeringen
Finansdepartementet
103 33 Stockholm

Uppdrag att utvärdera informationsutbytet mellan myndigheter

Regeringen gav den 12 maj 2005 Statskontoret i uppdrag att utvärdera det pågående informationsutbytet mellan Försäkringskassan, Centrala studiestödsnämnden, länsarbetsnämnderna och arbetslöshetskassorna.

Statskontoret överlämnar härmed rapporten *Informationsutbyte kräver bra förutsättningar. En utvärdering av informationsutbytet mellan arbetslöshetskassorna, Arbetsmarknadsverket, Centrala studiestödsnämnden och Försäkringskassan* (2006:7).

Generaldirektör Anders L. Johansson har beslutat i detta ärende. Tf enhetschef Margareta Hart, enheten för samhällsskydd, beskattning och utrikesfrågor, avdelningsdirektör Eric Gandy, föredragande, och avdelningsdirektör Enar Lundgren var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Enligt Statskontorets beslut

Eric Gandy

Innehåll

Sammanfattning	7
1 Utgångspunkter	11
1.1 Statskontorets uppdrag	11
1.2 Huvudfrågan för Statskontorets utvärdering	12
1.3 Metod och genomförande	13
1.4 Läsanvisning	15
1.5 Projektgruppen	16
2 Informationsutbytets bakgrund och principer	17
2.1 2002 års reform	17
2.2 Berörda organisationer och förmånssystem	19
2.3 Informationsutbyte som verktyg och utvecklingsprocess	23
3 Informationsutbyte i praktiken	25
3.1 Rutiner vid beslut om rätten till en viss förmån	27
3.1.1 Arbetslöshetskassan	27
3.1.2 Försäkringskassan	30
3.1.3 Uppsummering	40
3.2 Rutiner vid utbetalningskontroll	41
3.2.1 Arbetslöshetskassan	41
3.2.2 Försäkringskassan	46
3.2.3 Uppsummering	46
3.3 Andra kontroller	47
3.4 Slutsatser	48
4 Analys och slutsatser	51
4.1 Analysmodell	51
4.2 Uppfyller dagens informationsutbyte analysmodellens förutsättningar?	55
4.2.1 Legala förutsättningar	55
4.2.2 Tekniska förutsättningar	68
4.2.3 Administrativa förutsättningar	72
4.2.4 Drivkrafter och incitament	83
4.3 Övergripande slutsats	87

5	Förslag	93
5.1	Förslag som riktas till regeringen	93
5.1.1	Förlängd tid för gallring av personuppgifter hos Arbetsmarknadsverket	94
5.1.2	Preciserad uppgiftsskyldighet för Försäkringskassan för samordning av arbetslöshetsersättning och aktivitetsstöd	97
5.1.3	Preciserade elektroniska underrättelser från länsarbetsnämnderna till arbetslöshetskassorna	98
5.1.4	Preciserade uppgifter från Försäkringskassan till arbetslöshetskassorna och från arbetslöshetskassorna till Försäkringskassan	100
5.1.5	Författningsreglering av myndigheternas medverkan i och ansvar för utvecklingen av informationsutbytet	103
5.1.6	Databaslag för CSN	106
5.1.7	Skapa fastare arbetsformer inom Regeringskansliet	107
5.1.8	Ansvar för utredning av dubbelutbetalningar	109
5.1.9	Förbättra regeringens styrning och uppföljning av informationsutbytet	110
5.1.10	Precisera Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringens tillsyn över arbetslöshetskassorna	111
5.2	Förslag som riktas till myndigheter	112
5.2.1	Öka tillgängligheten till befintlig information	113
5.2.2	Förbättra informationen till de försäkrade	114
5.2.3	Öka användningsfrekvensen för rutinen	115
5.2.4	Underlätta telefonkontakterna mellan berörda organisationer	116
5.2.5	Inför löpande uppföljning av informationsutbytet	117
5.2.6	Utvidgning till fler förmåner hos berörda organ	118
5.3	Förslag om utvidgning av informationsutbytet	118
5.3.1	Införande av mer heltäckande utbetalningskontroller avseende de förmåner som administreras av de organ som i dag berörs av informationsutbytet	119
5.3.2	Breddning av informationsutbytet till flera aktörer	120
	Bilaga 1 Regeringens uppdrag	121
	Bilaga 2 Författningsförslag	133
	Bilaga 3 Författningsöversikt	141
	Bilaga 4 Litteraturförteckning	143

Sammanfattning

Uppdraget

År 2002 infördes nya regler som möjliggör ökat informationsutbyte mellan arbetslöshetskassorna, Centrala studiestödsnämnden, länsarbetsnämnderna och Försäkringskassan. Syftet med informationsutbytet är att undvika felaktiga dubbelutbetalningar, effektivisera handläggningen samt ge bättre service.

Den 12 maj 2005 gav regeringen Statskontoret i uppdrag att utvärdera informationsutbytet. Den övergripande frågan i uppdraget är om berörda myndigheter och organisationer har tagit till vara den potential för ökade automatiska kontroller som skapades genom 2002 års reform. I denna potential ligger bl.a. att alla nödvändiga uppgifter ska kunna hämtas i elektronisk form, att samtliga ärenden ska genomgå automatisk kontroll och att inga felaktiga dubbelutbetalningar ska förekomma. I Statskontorets uppdrag ingår även att lämna förslag till förbättringar.

Statskontorets iakttagelser och slutsatser

Informationsutbytet fungerar väl, men dess fulla potential har inte nåtts

Vår bedömning i stort är att samarbetet mellan de ingående parterna fungerar ganska väl. Berörda myndigheter och andra organ är engagerade i frågorna och handläggarna har tagit till sig de nya rutinerna, som anses smidiga och tidsbesparande. Detta utgör samtidigt ett bra incitament att använda kontrollrutinen. Det bör på sikt leda till att antalet felaktiga dubbelutbetalningar minskar.

Vilka resultat som har uppnåtts är svårt att avgöra då inga uppföljningar har gjorts efter år 2004. Den bild vi har fått är dock att det förekommer en relativt liten andel felaktiga utbetalningar.

Den fulla potentialen för informationsutbytet har dock inte uppnåtts. Exempelvis kan ett flertal väsentliga uppgifter inte hämtas i elektronisk form, de flesta förmånsslag genomgår inte i dag auto-

matiska kontroller, och i viss mån förekommer alltså felaktiga dubbelutbetalningar.

De förutsättningar som skapats är inte perfekta

Att informationsutbytetets fulla potential inte har realiserats beror i första hand på att optimala förutsättningar alltså saknas. Områden där förutsättningarna för informationsutbytet skulle kunna förbättras rör i första hand legala och administrativa frågor, men i viss mån även frågor av teknisk art. Vår bedömning är däremot att det inte i någon större utsträckning brister i myndigheternas och arbetslöshetskassornas tillämpning.

När de gäller informationsutbytetets legala förutsättningar konstaterar vi att 2002 års reform i vissa delar inte har varit tillräckligt genomarbetad. Enligt nuvarande regler får t.ex. inte vissa nödvändiga uppgifter utbytas i elektronisk form.

Beträffande de administrativa förutsättningarna är ett väsentligt problem att informationsutbytet drivs utan ett tillräckligt helhetsperspektiv. Detta beror till stor del på att ingen aktör har givits ett övergripande ansvar för att se till att utbytet drivs och utvecklas på ett rationellt och effektivt sätt. Dessutom är regeringens styrning svag och dåligt anpassad för tvärssektoriellt samarbete, inga mål har formulerats för informationsutbytet och insatserna på området följs i liten utsträckning upp.

Det finns tydliga incitament för informationsutbyte

Det informationsutbyte som sker i dag är i stora delar resultatet av insatser och initiativ på handläggarnivå i berörda myndigheter och organisationer. Enligt vår bedömning finns det tydliga drivkrafter i organisationerna för att få utbytet att fungera på ett bra sätt. Ett väl fungerande utbyte underlättar i många avseenden handläggarnas vardag, eftersom arbetet kan bedrivas mer effektivt. Dessutom gör informationsutbytet att det blir enklare att ge god service till de försäkrade. På motsvarande sätt finns bristande incitament som i vissa fall utgör ett hinder för ett effektivt informationsutbyte. Det gäller exempelvis i de fall nyttan i den egna verksamheten framstår som mindre tydlig och där målkonflikter uppstår.

Statskontorets förslag

Statskontoret lämnar ett antal förslag som syftar till att få informationsutbytet att fungera på ett bättre sätt. Merparten av förslagen riktas till regeringen, men vissa förslag riktas även till berörda myndigheter. I bilaga 2 lämnas ett antal författningsförslag.

Korrigeringar i regelverken

Till de förslag som lämnas till regeringen hör ett antal författningsändringar som syftar till att öka precisionen och effektiviteten i informationsutbytet. Statskontoret föreslår att tiden som AMV får lagra information om arbetssökande i en arbetsmarknadspolitisk databas förlängs från två till tio år. En sådan förändring kommer att underlätta s.k. SGI-utredningar hos Försäkringskassan. Statskontoret föreslår också att Försäkringskassans uppgiftsskyldighet i förhållande till arbetslöshetskassorna avseende aktivitetsstöd preciseras för att underlätta och effektivisera handläggningen av arbetslöshetsförsäkringen. Vidare föreslås att AMV:s skyldighet att skicka underrättelser till arbetslöshetskassorna i större utsträckning än i dag skall kunna fullgöras elektroniskt.

Statskontoret bedömer att det därutöver finns ett behov av en allmän översyn av aktuella databaslagar och förordningar i syfte att bättre anpassa regelverket till vilka uppgifter som behöver utbytas. En fråga som bör utredas särskilt är om det finns ett behov av en databaslag för behandlingen av personuppgifter i CSN:s verksamhet.

Tydliggörande av ansvar för samordning och utveckling

Statskontoret föreslår också författningsändringar i syfte att tydliggöra myndigheternas medverkan i informationsutbytet och deras ansvar för att utbytet kontinuerligt utvecklas samt bedrivs på ett rationellt och effektivt sätt.

Fastare arbetsformer inom Regeringskansliet

Statskontoret föreslår att fastare arbetsformer tillskapas inom Regeringskansliet i form av en interdepartemental arbetsgrupp, under ledning av Finansdepartementet. Gruppen ska ha till uppgift att samlat svara för styrning och uppföljning av informations-

utbytet, samt att fånga upp förslag till de regeländringar som behövs. Statskontoret menar vidare att regeringen bör ange preciserade mål för informationsutbytet i berörda myndigheters regleringsbrev och ställa krav på en samlad återrapporering av utfallet.

1 Utgångspunkter

1.1 Statskontorets uppdrag

Den 12 maj 2005 gav regeringen Statskontoret i uppdrag att utvärdera informationsutbyte mellan myndigheter. Bakgrunden är nya regler som trädde i kraft år 2002 och som möjliggjorde ett ökat informationsutbyte mellan de allmänna försäkringskassorna, dåvarande Riksförsäkringsverket, Centrala studiestödsnämnden, länsarbetsnämnderna och arbetslöshetskassorna. Syftet med de nya reglerna var att öka servicen till den enskilde, säkerställa ett korrekt beslutsunderlag samt förebygga felaktiga utbetalningar.

Enligt uppdraget ska Statskontoret ”närmare utvärdera huruvida och i vilken utsträckning detta befintliga informationsutbyte har kunnat bidra till att felaktiga utbetalningar och fusk har kunnat förebyggas. Därvid skall Statskontoret närmare analysera och bedöma bl.a. hur de möjligheter till informationsutbyte som 2002 års reform skapade har utnyttjats, särskilt hur möjligheterna till automatiska kontroller och direktåtkomst har utnyttjats, i vilken utsträckning felaktiga betalningar har kunnat undvikas, kvalitén på den systematiska uppföljningen och utvärderingen av kontrollsystemen samt hur myndigheterna har samarbetat för att genomföra reformen.”

”Statskontoret skall särskilt

- beskriva utformningen av befintliga kontrollsystem, och därvid fästa särskilt avseende vid frågor som kontrollrutiner och ansvars- och befogenhetsfördelning,
- beskriva innehållet i fastställda kontrollstrategier, och därvid särskilt uppmärksamma omfattningen av gjorda kontroller,
- analysera och bedöma hur de möjligheter till informationsutbyte som 2002 års reform skapade har utnyttjats, särskilt kontrollen vid inledandet av ett nytt ärende och den löpande kontrollen under ett pågående ärende,

- analysera och bedöma hur möjligheterna till automatiska kontroller och direktåtkomst har utnyttjats,
- analysera och bedöma i vilken utsträckning felaktiga utbetalningar har kunnat undvikas till följd av befintliga kontrollsystem,
- analysera och bedöma eventuella regionala och andra variationer såvitt avser kontrollinsatser och tillämpning av regelverk,
- analysera och bedöma hur myndigheterna och arbetslöshetskassorna har samarbetat för att genomföra reformen och identifiera återstående hinder för samarbetet,
- analysera och bedöma om en systematisk uppföljning och utvärdering av kontrollsystemen sker och i sådant fall dess kvalitet, samt
- uppmärksamma eventuella tekniska och andra problem som skilda ärendehanteringssystem kan skapa.”

”Statskontoret skall lämna förslag på t.ex. hur hinder för etablering av ett effektivt kontrollsystem kan undanröjas, åtgärder inom det befintliga informationsutbytet för att stärka kontrollen, ytterligare informationsutbyten utanför det befintliga utbytet för det fall Statskontoret uppmärksammar sådana behov samt förslag till hur en tänkt utvidgning av informationsutbytet lämpligen bör genomföras i syfte att stärka kontrollen. Statskontoret skall slutligen lämna förslag till hur regeringens fortlöpande uppföljning av kontrollsystemen bör utformas. Därvid skall kontoret ta hänsyn till budgetprocessens olika moment och förläggning i tiden.”¹

1.2 Huvudfrågan för Statskontorets utvärdering

Informationsutbytet innebär i korthet att inblandade myndigheter och organisationer i sin egen handläggning av förmånsärenden har tillgång till information som hämtas in elektroniskt från andra organisationers informationssystem.

¹ Uppdraget i sin helhet återfinns i bilaga 1.

Vi har uppfattat att det yttersta målet för informationsutbytet är att nå ett läge där inga felaktiga beslut fattas och inga felaktiga utbetalningar görs. Huvudsyftet med uppdraget är således att utvärdera och bedöma om den potential för automatisk kontroll vid beslut om rätten till olika förmåner och beslut om utbetalningar, som skapades genom 2002 års reform, tagits till vara av berörda myndigheter och organisationer.

Som grund för att kunna bedöma i vilken mån potentialen i 2002 års reform har tillvaratagits har vi sökt precisera vilka förutsättningar som bör vara för handen för att det yttersta målet för informationsutbytet – ett läge där inga felaktiga beslut fattas och inga felaktiga utbetalningar görs – ska kunna uppnås. Den norm mot vilken vi har bedömt informationsutbytet kan således uttryckas på följande sätt:

De parter som ingår i informationsutbytet har ett behov av uppgifter som finns lagrade hos andra parter. Sådana uppgifter som berörda myndigheter och organisationer behöver som del av underlaget för att pröva rätten till olika förmåner och betala ut ersättning, ska kunna hämtas i elektronisk form från övriga parter som ingår i utbytet. Samtliga ärenden ska kontrolleras automatiskt med hjälp av informationsutbytesrutinen. Rutinerna för inhämtning av erforderliga uppgifter ska vara integrerade med de berörda organisationers interna handläggningsrutiner. Inga felaktiga dubbelutbetalningar ska förekomma.

Syftet med utvärderingen har varit att bedöma om det nuvarande informationsutbytet har uppnått detta idealtypiska läge och, om så inte är fallet, vad som fattas för att nå dit.

1.3 Metod och genomförande

En central del i vårt arbete har varit att kartlägga och analysera hur det aktuella informationsutbytet går till i praktiken.

I första hand bygger vi våra iakttagelser på vad som kommit fram i Statskontorets egna undersökningar. Redogörelsen utgår från

den beskrivning och analys av informationsutbyte som finns i den förstudie som genomförts på uppdrag av Statskontoret². Förstudien har sedan kompletterats med fallstudier av arbetslöshetskassor och Försäkringskassan (FK) på länsnivå, intervjuer med centrala aktörer³ samt en analys av de regleringar som styr informationsutbytet. Vi har även genomfört en intervjuundersökning inom Regeringskansliet rörande styrning och uppföljning av informationsutbytet.

Övrigt underlagsmaterial som vi har haft tillgång till är de återrapporteringar, uppföljningsrapporter, remissvar m.m. som under senare år redovisats av berörda myndigheter och organisationer,⁴ en av Riksrevisionen genomförd enkätundersökning av arbetslöshetskassor, en intervjuundersökning av arbetslöshetskassor som genomförts av Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF) samt en av arbetslöshetskassorna genomförd uppföljning⁵. Vidare har vi samlat in dokumentation och statistik från berörda myndigheter och organisationer.

Våra iakttagelser har analyserats med hjälp av en modell som består av en uppsättning förutsättningar för en framgångsrik samverkan mellan flera olika organisationer med ett gemensamt mål. Modellen, som bygger på erfarenheter av tidigare studier av samverkan, används i rapporten för att analysera vad som skulle krävas för att realisera den potential som ännu inte tagits till vara.

Det bör poängteras att 2002 års reform inte innebar en tydlig övergång från ett ”före” till ett ”efter”. De förändringar som reformen omfattar hade i viss mån redan börjat genomföras före den 1 juli 2002 och har sedan successivt utvecklats i en process som alltjämt pågår. Sammantaget är det därför svårt att göra en

² Förstudie om ökat informationsutbyte mellan myndigheter, ECON Rapport 2005-069.

³ Statskontoret har intervjuat företrädare för Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen, arbetslöshetskassornas samorganisation, Centrala studiestödsnämnden, Försäkringskassan och Arbetsmarknadsverket.

⁴ Se litteraturlistan, bilaga 4.

⁵ Uppföljning av Effektmätningssprojektets resultat, genomförd av arbetsgruppen FUT bestående av ett antal arbetslöshetskassor och arbetslöshetskassornas samorganisation (SO), 2005.

regelrätt utvärdering av reformen – i betydelsen att fastslå vilka effekter reformen har haft och varför dessa effekter har uppstått.

Att det handlar om en alltjämt *pågående* utvecklingsprocess finns skäl att betona. Under den tid då vår kartläggning av informationsutbytet i praktiken har genomförts – hösten 2005 – har exempelvis tre betydelsefulla ändringar gjorts i informationsutbytet. En uppdaterad version av den centrala rutinen för utbytet mellan Försäkringskassan och arbetslöshetskassorna infördes i slutet av augusti 2005. Den nya versionen har utvidgats till att även omfatta Arbetsmarknadsverket (Arbetsförmedlingen). En helt ny rutin för kontroll av föräldrapenning mot arbetslöshetsersättning infördes successivt i hela landet fr.o.m. oktober 2005. En ny version av arbetslöshetskassornas gemensamma ärendehanteringssystem började också införas i slutet av september 2005.

1.4 Läsanvisning

I kapitel 2 redovisar vi bakgrunden till och principerna för informationsutbytet.

Kapitel 3 Informationsutbyte i praktiken omfattar en beskrivning av vilka kontroller som förekommer i dag i samband med olika beslutssituationer samt våra iakttagelser rörande kontroll med hjälp av informationsutbyte. Den bild av informationsutbyte i praktiken som framkommit stäms sedan av mot våra bedömningskriterier.

I kapitel 4 presenteras den analysmodell vi har utgått ifrån. Modellen används sedan för att analysera huruvida det föreligger förutsättningar för att nå längre med kontroll genom informationsutbyte, dvs. uppnå kontrollens fulla potential. Kapitlet avslutas med vår sammanfattande analys och slutsatser, med utgångspunkt i analysmodellens fråga Uppfylls nödvändiga förutsättningar för informationsutbyte?

I rapporten används begrepp såsom aktörer, organ och parter för att samlat beteckna de myndigheter och arbetslöshetskassor som ingår i informationsutbytet.

Slutligen presenteras i kapitel 5 ett antal konkreta förslag till förbättringar, omfattande bl.a. förslag till författningsändringar.

1.5 Projektgruppen

Uppdraget har genomförts av en projektgrupp bestående av Eric Gandy, Statskontoret, projektledare, Enar Lundgren, Statskontoret, Gustaf Johnssén, Riksarkivet samt Svante Eriksson, ECON Analys.

2 Informationsutbytetts bakgrund och principer

2.1 2002 års reform

Utgångspunkten för Statskontorets uppdrag är de nya regler som trädde i kraft den 1 juli 2002 och som möjliggjorde ett ökat utbyte av information i elektronisk form mellan de organ som ansvarar för systemen för socialförsäkring, studiestöd och arbetslöshetsförsäkring. Uppdraget handlar därmed om det informationsutbyte som sker mellan Försäkringskassan⁶, Centrala studiestödsnämnden (CSN), Arbetsmarknadsverket (AMV), och de 37 fristående arbetslöshetskassorna.

Genom 2002 års reform⁷, infördes tre ändringar i då gällande regler för hantering av personuppgifter.

För det första, ”att arbetslöshetskassorna anges i bilagan till sekretesslagen. Därmed blir reglerna om handlingsoffentlighet och sekretess tillämpliga i arbetslöshetskassornas hantering av arbetslöshetsersättning”.

För det andra, ”en uppgiftsskyldighet för länsarbetsnämnderna, de allmänna försäkringskassorna, RFV och CSN gentemot arbetslöshetskassorna och en uppgiftsskyldighet för arbetslöshetskassorna gentemot de nämnda myndigheterna och de allmänna försäkringskassorna. De uppgifter som omfattas av uppgiftsskyldigheten skall lämnas ut utan hinder av sekretess”.

För det tredje, ”ändringar i den särskilda lagstiftning som reglerar behandling av personuppgifter i länsarbetsnämndernas, de allmänna försäkringskassornas och RFV:s verksamhet. Ändringarna innebär att det blir möjligt för länsarbetsnämnderna, de allmänna

⁶ Försäkringskassan bildades vid årsskiftet 2004/2005 då de 21 allmänna försäkringskassorna och Riksförsäkringsverket slogs samman till en myndighet.

⁷ Regeringens proposition 2000/01:129 Ökat informationsutbyte mellan arbetslöshetsförsäkringen, socialförsäkringen och studiestödet. Riksdagen beslutade i enlighet med regeringens förslag (bet. 2001/02:KU3, rskr. 2001/02:18).

försäkringskassorna och RFV att lämna ut uppgifter till övriga aktörer i informationsutbytet på elektronisk väg och att dessa övriga aktörer har direktåtkomst till informationen”. Direktåtkomst innebär att informationen är tillgänglig i realtid för en användare att ställa frågor enligt en fördefinierat format och att få svar på dessa frågor, dock utan att själv kunna påverka innehållet.

Redan före 2002 års reform förekom det elektroniskt informationsutbyte mellan flertalet av de berörda organen. Tidigare elektroniskt informationsutbyte skedde dock inte med direktåtkomst utan med s.k. batch-teknik. Med detta avses att aktuell information bearbetas hos uppgiftslämnaren (ofta över natten) och sammanställs till en eller flera datafiler, som skickas till beställaren och därefter tas in i dennes register.

I sammanhanget bör påpekas att när informationsutbyte, så som var fallet före 2002 års reform, görs utan stöd i databaslagar gäller bestämmelserna i personuppgiftslagen, PUL. Det innebär att det formellt görs en sekretessprövning vid varje enskilt tillfälle. När utbytet regleras i särskilda databaslagar, såsom är fallet efter 2002-års reform, krävs ingen motsvarande sekretessprövning.

De lag- och förordningsändringar som trädde i kraft 2002 avsåg att *undanröja hinder* för informationsutbyte. För att genomdriva reformen och se till att dess möjligheter också togs tillvara lämnades i regleringsbrevet för år 2003 likalydande uppdrag till berörda myndigheter att bl.a. redovisa vilka åtgärder de vidtagit för att ett informationsutbyte i enlighet med intentionerna bakom reformen skulle komma till stånd. Ett liknande uppdrag gavs sedan till Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF). Myndigheterna har vid flera tillfällen rapporterat om informationsutbytets utveckling, senast den 30 juni 2005.

Genom det utvecklingsarbete som, såväl före som efter den 1 juli 2002, har bedrivits av de berörda organen har tekniska lösningar som är tänkta att svara upp mot reformens syften tagits fram och satts i drift. Till exempel sattes en s.k. frågerutin mellan Försäkringskassan och arbetslöshetskassorna i drift på senhösten 2003,

och från januari 2004 ingår samtliga arbetslöshetskassor i informationsutbytet. Under år 2005 har informationsutbytet utvecklats vidare genom införandet av nya och reviderade rutiner samt vidgats till att omfatta ytterligare förmånsslag.

2.2 Berörda organisationer och förmånssystem

För att sätta in det aktuella informationsutbytet i sitt sammanhang ges i detta avsnitt en översiktlig beskrivning av berörda organisationers arbetsuppgifter, organisation, etc. Informationsutbytet berör, direkt eller indirekt, myndigheterna Försäkringskassan, Centrala studiestödsnämnden, Arbetsmarknadsverket, Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen, samt arbetslöshetskassorna, som är privata rättssubjekt.

Försäkringskassan

Försäkringskassan, som sorterar under Socialdepartementet, är den myndighet som administrerar de försäkringar och bidrag som ingår i den svenska socialförsäkringen. Försäkringskassan utreder, beslutar och betalar ut ersättningar från socialförsäkringen. Därtill har Försäkringskassan bl.a. ansvar för att samordna den rehabilitering som behövs för att sjukskrivna ska komma tillbaka till arbete.

Försäkringskassan har ca 16 000 medarbetare. Myndigheten har representation i varje län, och även lokalt med totalt ca 240 försäkringskontor. Huvudkontoret ligger i Stockholm.

Till och med år 2004 hanterades socialförsäkringsadministrationen av självständiga allmänna försäkringskassor i varje län, över vilka Riksförsäkringsverket (RFV) utövade tillsyn. Därtill hade RFV bl.a. till uppgift att vara ansvarig systemägare för de gemensamma IT-systemen, utarbeta normer för regeltillämpningen samt svara för ekonomistyrningen inom verksamheten. Vid årsskiftet 2004/2005 slogs de 21 allmänna försäkringskassorna och RFV samman till en gemensam statlig myndighet, Försäkringskassan.

Socialförsäkringen är en obligatorisk och allmän statlig försäkring, från vilken ersättningar om drygt 435 miljarder kronor betalades ut år 2005. Socialförsäkringen omfattar närmare 50 olika typer av försäkrings- och bidragsärenden, vilka framgår av fakta-ruta 2.1 nedan.

Faktaruta 2.1 Översikt över socialförsäkringens förmåner

Hälso- och sjukvårdspolitik

Tandvård: Tandvård

Hälso- och sjukvård: Sjukvård i internationella förhållanden; Smittbärarersättning.

Handikappolitik

Insatser för delaktighet och jämlikhet: Assistansersättning; Bilstöd.

Ersättning vid arbetsoförmåga

Ersättning vid arbetsoförmåga: Sjukpenning; Frivillig sjukförsäkring; Närståendepenning; Aktivitetsersättning; Sjukersättning; Arbetsskadeersättningar; Yrkes-skadeersättningar; Handikappersättning.

Åtgärder mot ohälsa: Arbete med att samordna samhällets rehabiliteringsinsatser; Rehabiliteringsersättning; Förebyggande insatser, utredning av rehabiliterings-behov; Bidrag till arbetshjälpmedel; Särskilt bidrag REHAB.

Ekonomisk äldrepolitik

Ersättning vid ålderdom: Garantipension till ålderspension; Bostadstillägg till pensionärer; Delpension; Äldreförsörjningsstöd; Särskilt pensionstillägg.

Ersättning vid dödsfall: Omställningspension; Särskild efterlevandepension; Änkepension.

Ålderspensionssystemet vid sidan av statsbudgeten: Inkomstpension; Tilläggs-pension; Premiepension; Frivillig pension; Sjömanspension

Ekonomisk familjepolitik

Försäkring: Föräldrapenning; Tillfällig föräldrapenning; Havandeskapspenning; Barnpension; Pensionsrätt för barnår.

Behovsprövade bidrag: Bostadsbidrag; Underhållstöd; Vårdbidrag.

Generella bidrag: Barnbidrag inklusive flerbarnstillägg; Adoptionskostnadsbidrag.

Andra utbetalningar

Aktivitetsstöd; Dagpenning till totalförsvarspliktiga; Familjebidrag; Försäkring mot vissa semesterlönekostnader; Försäkring mot kostnader för sjuklön.

Källa: Försäkringskassan.

Det bör dock noteras att långt ifrån alla av dessa förmåner berörs av det informationsutbyte som studeras i denna rapport.

Centrala studiestödsnämnden

Centrala studiestödsnämnden (CSN) är central förvaltningsmyndighet för studiesociala frågor. Myndigheten sorterar under Utbildnings- och kulturdepartementet.

CSN administrerar det svenska studiestödet, d.v.s. lån och bidrag för studier. Verksamheten är indelad i tre verksamhetsgrenar: tilldelning av studiestöd och rekryteringsbidrag, återbetalning av studielån, samt beviljning och återbetalning av lån för hemutrustning för flyktingar och andra utländska medborgare (hemutrustningslån).

CSN:s huvudkontor finns i Sundsvall. Därtill har myndigheten lokalkontor på 12 orter runt om i Sverige. I slutet av år 2005 hade CSN ungefär 1 000 anställda (ca 750 årsarbetskrafter). Under år 2005 betalade CSN ut ca 23 miljarder kronor till studenter i bidrag och lån. Sammanlagt var det ca 868 000 personer som fick studiestöd under året.

Arbetsmarknadsverket

Arbetsmarknadsverket har till uppgift att verkställa den arbetsmarknadspolitik som riksdag och regering beslutar om. Verket, som sorterar under Näringsdepartementet, omfattar två myndighetsnivåer:

- På central nivå finns Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS). AMS är central förvaltningsmyndighet för allmänna arbetsmarknadsfrågor och chefsmyndighet för länsarbetsnämnderna. Som chefsmyndighet svarar AMS för ledning, styrning, uppföljning och utvärdering av arbetsförmedlingens verksamhet. AMS utfärdar riktlinjer, ger uppdrag och fördelar resurser mellan länen. AMS ligger i Stockholm.
- På regional nivå finns en länsarbetsnämnd i varje län. På Gotland utförs dock motsvarande arbetsuppgifter av en enhet vid länsstyrelsen. Länsarbetsnämnderna, som är självständiga myndigheter, är länsmyndigheter för allmänna arbetsmarknadsfrågor och ansvarar bl.a. för den offentliga arbetsförmedlingen. I dag finns ca 325 arbetsförmedlingskontor.

Totalt arbetar drygt 10 000 personer inom Arbetsmarknadsverket.

Arbetslöshetskassorna

Arbetslöshetskassorna administrerar arbetslöshetsförsäkringen. Kassorna är inte myndigheter, utan privata organ. Handläggningen, d.v.s. beslut i enskilda ärenden om arbetslöshetsersättning, är dock att betrakta som myndighetsutövning.

De finns i dag 37 arbetslöshetskassor, vilka är specialiserade inom olika bransch- eller yrkesområden. Kassorna är självständiga från varandra, men är också enligt lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor skyldiga att samverka med varandra i frågor som rör administration, service, information, utbildning och utveckling av kassornas verksamhet. Samverkan sker genom Arbetslöshetskassornas Samorganisation (SO), vars kansli har drygt 20 anställda och ligger i Stockholm.

Arbetslöshetsförsäkringen är en lagreglerad trygghetsförsäkring. Den har till syfte att skydda mot inkomstbortfall vid ofrivillig arbetslöshet. Ersättning betalas ut till den som uppfyller vissa villkor fastställda i lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring. Arbetslöshetsförsäkringen är allmän och består av två delar:

- En frivillig inkomstbortfallsförsäkring (inkomstrelaterad ersättning, med ett ersättningstak på 730 kr/dag). Denna gäller för den som är medlem i eller ansluten till en arbetslöshetskassa och som varit medlem eller ansluten i minst tolv månader.
- En grundförsäkring (ersättningstak 320 kr/dag), som gäller för den som inte är medlem i eller ansluten till en arbetslöshetskassa eller som är medlem eller ansluten men inte uppfyller villkoren för att få inkomstrelaterad ersättning från försäkringen. Grundförsäkringen utbetalas för icke-medlemmar från Arbetslöshetskassan Alfa.

År 2004 betalades omkring 33 miljarder kronor ut i arbetslöshetsersättning. Drygt 600 000 personer fick ersättning någon gång under året.

Finansieringen av arbetslöshetsförsäkringen år 2004 skedde till drygt 85 procent via skattemedel. Resterande del kommer från medlemsavgifter från arbetslöshetskassornas medlemmar. Bud-

gettekniskt fungerar det så att en arbetslöshetskassa till fullo ersätts med statsbidrag för den arbetslöshetsersättning den betalar ut, men i gengäld betalar en viss avgift till staten. Arbetslöshetskassornas administration finansieras av kassorna själva via medlemsavgifterna.

Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen

Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF) sorterar under Näringsdepartementet. Myndighetens huvudsakliga uppdrag är att svara för en samlad tillsyn över arbetslöshetsförsäkringen. I detta ingår att utöva tillsyn såväl över arbetslöshetskassorna som över rutiner för och handläggning av ärenden hos Arbetsmarknadsverket som påverkar arbetslöshetsförsäkringen.

IAF startade sin verksamhet den 1 januari 2004. Tillsynen över arbetslöshetskassorna ingick tidigare som en del av Arbetsmarknadsstyrelsen. Inspektionen är lokaliserad till Katrineholm och har ca 60 anställda.

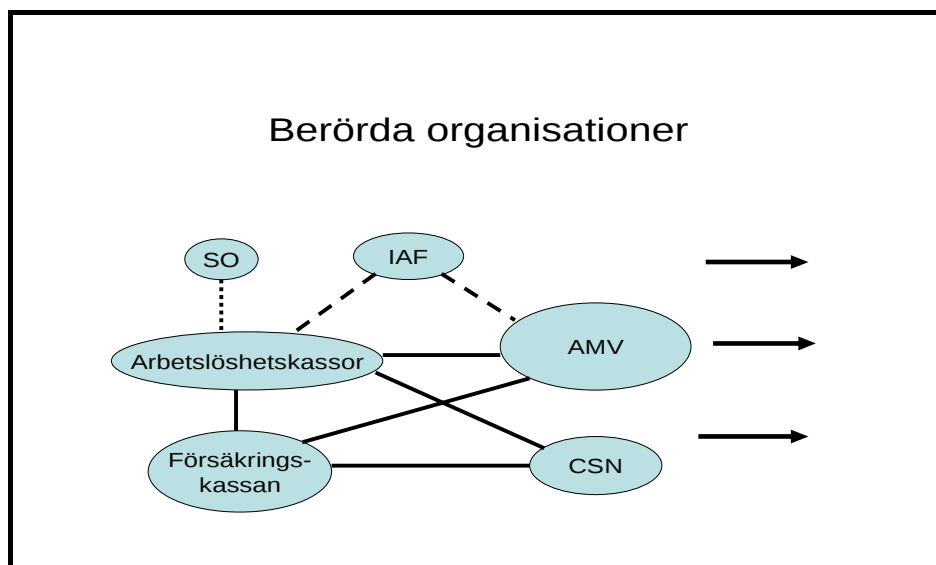
2.3 Informationsutbyte som verktyg och utvecklingsprocess

Informationsutbyte är ett verktyg som används i berörda myndigheters och organisationers verksamhet i syfte att:

- förbättra kontrollen inom olika välfärdssystem
- effektivisera enskilda myndigheters och organisationers verksamhet
- ge ökad service till dem som anlitar dessa myndigheter och organisationer.

Med informationsutbyte förstås i detta sammanhang i första hand **elektroniskt** utbyte av information mellan två eller flera parter. Dagens informationsutbyte kan beskrivas schematiskt på följande sätt:

Figur 2.1 Informationsutbytet uppbyggnad



Det löpande informationsutbytet representeras av heldragna linjer mellan respektive organisationer. Utbytet innebär att respektive organisation i sin egen handläggning av förmånsärenden har tillgång till information som hämtas in elektroniskt från andra organisationers informationssystem.

Informationsutbytet bygger på ett omfattande utvecklingsarbete av de inblandade parterna. Det gäller framför allt insatser i form av verksamhetsanalyser och framtagning av tekniska lösningar hos respektive aktör. Utvecklingsprocessen representeras av pilarna till höger. Utvecklingen av det aktuella informationsutbytet har varit en långsiktig process – vissa inslag i dagens utbyte har pågått i 20 år. Utvecklingsarbetet pågår alltjämt. Informationsutbytet innehåller förändras successivt över tiden genom regeländringar, utvidgning till nya ärendeslag samt genom att nya aktörer kommer till. Den datatekniska utvecklingen spelar en central roll då den tillhandahåller nya möjligheter till informationsutbyte.

Arbetslöshetskassorna och AMV är föremål för tillsyn av en särskild tillsynsmyndighet, IAF. Arbetslöshetskassornas Samorganisation (SO) fungerar som stöd till arbetslöshetskassorna i informationsutbytet.

3 Informationsutbyte i praktiken

Informationsutbytet fyller flera olika syften

För att förstå hur informationsutbytet går till i praktiken är det viktigt att veta att utbytet används vid olika typer av beslut och att informationen används i flera olika syften. Ett syfte kan exempelvis vara att kontrollera att det inte sker otillåtna dubbelutbetalningar av ersättning från olika förmånssystem. Ett annat syfte kan vara att utreda om en person har rätt till en viss förmån. Informationsutbytet syftar däremot inte till att avgöra om en person har en nedsatt arbetsförmåga p.g.a. sjukdom eller inte. Kontroll av rätt till en viss förmån är inte heller fråga om att kontrollera om personen ifråga får ersättningar från något annat håll.

Mot denna bakgrund finns anledning att inleda med en principiell diskussion av olika beslutssituationer.

RRV:s kategorisering av beslutssituationer

I en granskning av informationsförsörjning inom transfereringsområdet gjorde år 1998 dåvarande Riksrevisionsverket (RRV) en kategorisering av olika typer av beslutssituationer.⁸ RRV delade in beslut i ärenden avseende bidrag eller ersättningar i två tidsmässigt skilda faser:

- *Rätten till förmånen.* I de fall det handlar om försäkringsmässiga ersättningar sker detta beslut vanligen i två led – dels själva inträdet i försäkringen (fastställande av sjukpenninggrundande inkomst, medlemskap i arbetslöshetskassa), dels ”försäkringsfallet” (vid sjukdom eller arbetslöshet).
- *Utbetalningen av förmånen (vid ett eller flera tillfällen och under en kortare eller längre tidsperiod).* Utbetalningsfasen kan vara av två slag. I det ena fallet rör det sig om uppskjuten utbetalning till följd av regler om fasta betalningstidpunkter, t.ex. utbetalning av sjukpenning viss dag i månaden. I det andra fallet rör det sig om villkorad utbetalning, t.ex. utbetalning av arbetslöshetsersättning efter rekvisition med s.k. kassakort,

⁸ Effektivare informationsförsörjning inom transfereringsområdet, RRV 1998:48.

och beroende av de uppgifter som lämnas på kortet om arbetad respektive icke arbetad tid m.m., dag för dag.

För att kunna fatta dessa skilda typer av beslut behövs beslutsstödjande information. Detta beslutsstöd härrör dels från det insända underlag som genererar själva ärendet (ifyllda ansökningsblanketter etc.), dels lagrad information antingen hos det beslutande organet självt eller hos andra aktörer. Relevant information kan finnas hos dels sådana organ som hanterar förmånssystem med vilka enligt reglerna någon form av samordning ska ske, dels sådana som huvudsakligen förfogar över olika slags grunduppgifter av betydelse för förmånsberäkning och kontroll.

Beslut om *Rätten till förmån* skiljer sig från beslut om *Utbetalning av förmån* på flera olika sätt. Exempelvis utgår besluten från olika regler. Dessutom skiljer sig besluten både när det gäller behov av beslutsunderlag och utfall. Samtidigt finns vissa gemensamma drag – information om ersättningar från exempelvis socialförsäkringen kan användas både för att avgöra rätten till en förmån, exempelvis arbetslöshetsersättning, och om förmånen ska betalas ut. I sin handläggning använder berörda tjänstemän i praktiken samma verktyg för båda typerna av beslut, dock på delvis olika sätt.

I det följande beskrivs våra iakttagelser om hur informationsutbytet går till dels i samband med beslut om *Rätten till förmån*, dels i samband med beslut om *Utbetalning av förmån*. Framställningen fokuserar på våra iakttagelser rörande hur informationsutbytet ser ut ur arbetslöshetskassornas och Försäkringskassans perspektiv. Detta beror på att det är hos dessa två parter som underlag från informationsutbytet används i handläggningen. Arbetsmarknadsverkets (AMV) och Centrala studiestödsnämndens (CSN) roller i informationsutbytet är i huvudsak begränsade till att lämna underlag till arbetslöshetskassorna och Försäkringskassan. Iakttagelserna bygger på fallstudier av informationsutbyte i praktiken hos dels ett par arbetslöshetskassor, dels två länsorganisationer inom Försäkringskassan.

3.1 Rutiner vid beslut om rätten till en viss förmån

3.1.1 Arbetslöshetskassan

Information hämtas för att kontrollera överhoppningsbar tid

När en person anmäler sig som arbetslös och söker arbetslöshetsersättning prövar arbetslöshetskassan rätten till ersättning. Om en sådan prövning förutsätter uppgifter från Försäkringskassan eller CSN kan handläggaren för vissa typer av uppgifter hämta informationen genom att i den s.k. kontrollrutinen manuellt ställa frågor direkt via sin egen dator.⁹

Vid den initiala bedömningen av en sökandes rätt till ersättning ställs inte kontrollfrågor rutinmässigt, uppger de kassor vi har undersökt. Det är i stället upp till handläggaren i det enskilda ärendet att avgöra om sådana frågor behöver ställas. Om den sökande till sin ansökan bifogar trovärdiga arbetsgivarintyg som täcker hela ramtiden¹⁰, bedöms det inte finnas behov av att via informationsutbytet ställa frågor till Försäkringskassan eller CSN. Om det däremot finns tydliga ”glapp”, dvs. att det saknas arbetsgivarintyg som täcker perioden i fråga, betraktas det som *en indikation* på att det bör göras en kontroll. Handläggaren ställer då en kontrollfråga via sin dator.

Den datoriserade frågerutinen används gentemot Försäkringskassan också när en medlem som beviljats arbetslöshetsersättning

⁹ Från Försäkringskassan handlar det om uppgifter om föräldrapenning, tillfällig föräldrapenning, havandeskapspenning, sjukpenning, närståendepenning, smittbärarersättning, rehabiliteringsersättning, arbetsskadesjukpenning, dagersättning till totalförsvarspliktiga, arbetsskadelivränta, delpension, aktivitetsstöd, sjuk-och/eller aktivitetsersättning samt ålderspension utom premiepension för födda 1938 och senare. Från CSN handlar det om uppgifter om studiestöd.

¹⁰ För att få arbetslöshetsersättning ska man bl.a. uppfylla det s.k. arbetsvillkoret, vilket innebär att man under en ramtid på 12 månader närmast före arbetslösheten har arbetat minst 6 månader och minst 70 timmar i varje kalendermånad *eller* inom ramtiden arbetat minst 450 timmar under sex sammanhängande kalendermånader och minst 45 timmar i var och en av de aktuella månaderna. Med hjälp av s.k. överhoppningsbar tid kan dock ramtiden förlängas. Exempel på godtagbara skäl är styrkt sjukdom eller avslutad heltidsutbildning. Källa: www.iaf.se.

återkommer som sökande efter en kortare tids arbete eller sjukdom. Indikationen på att en kontroll bör göras bygger således på de uppgifter som lämnas av den sökande.

Det saknas exakta uppgifter om i hur många ärenden arbetslöshetskassorna ställer frågor till Försäkringskassan eller CSN, men att döma av våra kontakter med några arbetslöshetskassor torde det handla om en mindre del av ärendena. De undersökta kassorna uppger att fråga ställs i ungefär vart tredje ärende.

Rutinen som intygsgenerator

Om det i en ansökan om arbetslöshetsersättning saknas nödvändiga intyg från arbetsgivare, Försäkringskassan etc. är det i första hand upp till den försäkrade själv att, på uppmaning av arbetslöshetskassan, komplettera sin ansökan. Om arbetslöshetskassan via informationsutbytet får en fullgod förklaring till "glappet", kan kassan dock avstå från att begära in en komplettering från den sökande, uppger man. Informationsutbytet används i det här avseendet snarast som ett slags intygsgenerator som en serviceåtgärd till de försäkrade.

Tekniken fungerar bra och är lätt att använda

Kontrollfrågor ställs i en frågerutin som har integrerats i arbetslöshetskassornas gemensamma besluts- och utbetalningssystem (OAS), med ett standardiserat gränssnitt som samtliga arbetslöshetskassor använder.

Att ställa kontrollfrågor beskrivs som tekniskt sett okomplicerat och upplevs inte som någon betungande rutin av handläggarna på de kassor vi besökt. Systemet uppges vara förhållandevis enkelt att använda och har ett tydligt gränssnitt. När en fråga ställs till Försäkringskassan via systemet kommer svaret omgående. Enligt uppgift från arbetslöshetskassorna fungerar OAS bra och det är sällan tekniska störningar. Det är också mycket ovanligt att det förekommer fel i den information som arbetslöshetskassorna tar emot genom informationsutbytet.

En hel del viktig information går inte att nå direkt

Även om den information som erhålls via kontrollrutinen i allmänhet är korrekt, så är svaren inte alltid tillräckliga. Dessa pro-

blem gäller information som arbetslöshetskassorna får från såväl CSN som Försäkringskassan.

När det gäller uppgifter från CSN är det framför allt problem med information om ärenden från tiden före den 1 juli 2003. Det som avses är ärenden om vuxenstudiestöd, en studiestödsform som avvecklades år 2001. Sådan information går inte att nå via det elektroniska informationsutbytet. På den berörde handläggarens datorskärm framgår visserligen när CSN fattat beslut om studiemedel i sådana ärenden, men inte för vilken period detta gäller. Att döma av våra kontakter med några arbetslöshetskassor framgår det inte heller om och när den sökande faktiskt har studerat. Information som är av senare datum uppges däremot vara tillfyllest.

Arbetslöshetskassorna framhåller, för de första, att man inte får tillgång till viktig information som finns hos Försäkringskassan och som behövs för ärendehandläggning. Detta beror på de bestämmelser som reglerar vilken information som får utbytas.

För det andra, finns det problem med den information som arbetslöshetskassor får från Försäkringskassan. Detta hänger samman med skillnader i regelverken för de förmånssystem som de berörda organen administrerar. Till exempel räknas vissa ersättningar per vecka, medan andra räknas per dag. Detta leder till att informationen behöver tolkas om mellan de berörda systemen. Till problemen bidrar också att vissa ersättningar kan ges samma dag, t.ex. kan man en och samma dag vara halvtidssjukskriven och halvtidsarbetslös. Beträffande sjukpenning och tillfällig föräldrapenning anger Försäkringskassan det totala antalet ersättningsdagar under en viss period (exempelvis 10 ersättningsdagar mellan 050101 och 050301). Det skapar problem för arbetslöshetskassorna som för sin handläggning behöver uppgift om exakt vilka dagar det rör sig om.

3.1.2 Försäkringskassan

En mindre andel av Försäkringskassans förmåner omfattas

Försäkringskassan handlägger närmare 50 olika förmåner. I samband med Försäkringskassans bedömningar av rätten till olika ersättningar är det endast vid handläggningen av sjukpenning, närståendepenning, tillfällig föräldrapenning, bostadstillägg för pensionärer samt underhållsstöd som det elektroniska informationsutbytet används. Dessutom fyller utbytet en central funktion vid fastställandet av sjukpenninggrundande inkomst (SGI)¹¹ för personer som inte har en arbetsinkomst, t.ex. arbetslösa och studerande.

Det finns flera förklaringar till varför inte fler förmåner omfattas av informationsutbyte hos Försäkringskassan. För vissa förmåner, exempelvis barnbidrag, finns inget behov av samordning med andra förmåner då de materiella reglerna inte kräver detta. För andra förmåner kan nödvändiga systemförändringar inte motiveras av kostnadsskäl, exempelvis om det rör sig om relativt få ärenden eller där nödvändigt beslutsunderlag ligger utanför de samverkande organen, exempelvis hos privata hyresvärdar då det gäller bostadsbidrag. Såvitt vi har kunnat utröna har det inte skett någon samlad risk- och väsentlighetsanalys av samtliga förmåner för att identifiera om de lämpar sig för informationsutbyte. Snarare är det så att systemet har vuxit fram underifrån i de berörda organisationerna.

Informationsutbytet fyller olika syften i olika ärenden

Försäkringskassans behov av att inhämta information i samband med att rätten till ersättning bedöms varierar beroende på vilken typ av ärende som handläggs. I vissa fall behöver man veta om en person är registrerad som arbetssökande hos arbetsförmedlingen, i andra fall behöver man veta hur hög arbetslöshetsersättning en person erhållit under en viss period.

¹¹ SGI används för att räkna ut storleken på till exempel sjukpenning och föräldrapenning och fastställs utifrån beräknad årlig arbetsinkomst. Det är i regel aktuell inkomst som ligger till grund för SGI. Men SGI kan även beräknas utifrån en tidigare arbetsinkomst, t.ex. för en person som är arbetslös.

Även syftet med den informationen som inhämtas varierar. Det kan t.ex. vara att kontrollera att rätt till ersättning föreligger, men även att säkerställa att Försäkringskassan betalar ut rätt belopp. I tabellen nedan ges en översiktlig beskrivning av Försäkringskassans informationsbehov i samband med att beslut om rätten till ersättning fattas och vilka syften informationen fyller i de olika handläggningssituationerna.

Tabell 3.1 Informationsbehov för Försäkringskassans beslut om rätt till ersättning

Typ av ärende	Informationsbehov	Syfte	Informationslämnare
Sjukpenning	Kontroll om sökande är arbetssökande eller uppbär studiemedel.	Underlag till beslut om rätt till sjukpenning redan från 2:a dagen (om det inte finns en arbetsgivare som betalar sjuklön de två första veckorna).	AMV och CSN.
Tillfällig föräldrapenning	Kontroll om sökande är arbetssökande eller studerande och i vilken omfattning sökande går miste om arbetslöshetsersättning eller studiemedel.	Underlag till beslut om tillfällig föräldrapenning samt fastställande av ersättningens storlek.	AMV, arbetslöshetskassan och CSN.
Bostadstillägg för pensionärer	Ta reda på storleken på en sökandes (eller närståendes) ersättning från arbetslöshetskassan.	Fastställa ersättningens storlek.	Arbetslöshetskassan.
Underhållsstöd	Ta reda på storleken på personens ersättning från arbetslöshetskassan (vid beslut om anstånd).	Fastställa rätt till anstånd med inbetalning av underhållsstöd.	Arbetslöshetskassan.
Fastställande av SGI	Ta reda på om den sökande är arbetssökande eller studerande och om personen så har varit sedan senaste anställning (m.a.o. kontrollera om det finns "glapp" i meningen period då personen inte arbetat eller studerat sedan den senaste anställningen).	Fastställa rätt till SGI-skydd.	AMV och CSN.

I normalfallet föranleds de typer av kontroller som nämns i tabellen av *indikationer* i form av att sökande hos Försäkringskassan själva uppger sig vara arbetslös, studerande etc. En annan typ av indikation kan vara information från AMV att en

person är anmäld som arbetssökande på arbetsförmedlingen, vilket numera ingår i den frågerutin som Försäkringskassan använder. Det kan föranleda en kontroll med arbetslöshetskassan att en person som ansöker om tillfällig föräldrapenning inte uppbär arbetslöshetsersättning för de aktuella dagarna.

Försäkringskassan gör utredningar åt CSN

Informationsutbytet mellan Försäkringskassan och CSN sker i viss mån utifrån andra premisser än mellan Försäkringskassan, arbetslöshetskassor och AMV.

Den som studerar med studiemedel har ett särskilt försäkringskydd. Det innebär att den studerande får behålla studiemedlen under sjukdom trots att han eller hon då inte studerar. Dessutom kan lånedelen skrivas av för tiden efter 30 dagars karenstid. Det krävs att den studerande är helt oförmögen att studera. En studerande som inte kan studera på mer än halvtid på grund av sjukdom kan därför bara få studiemedel för den tid han eller hon studerar, dvs. för halvtidsstudier. För att den studerande ska få behålla studiemedlen under tiden som han eller hon är sjuk krävs också att det finns en godkänd sjukperiod. För en studerande som studerar i Sverige bedömer Försäkringskassan om han eller hon är oförmögen att studera. För en studerande som studerar utomlands gör CSN den bedömningen. Den som studerar i Sverige ska göra sjukanmälan till Försäkringskassan redan första sjukdagen eftersom Försäkringskassan normalt bara kan godkänna sjukperioder från den dag anmälan görs. Anmälan görs på en särskild blankett och det är viktigt att den studerande även uppger att han eller hon studerar, då reglerna om oförmåga att studera till viss del skiljer sig åt från de som gäller vid bedömningen av oförmåga att arbeta.

Försäkringskassan godkänner sjukperioden om de finner att den studerande på grund av sjukdom är helt oförmögen att studera. Försäkringskassan lämnar via en daglig batchrutin uppgifter om godkänd sjukperiod till CSN.

Studerande som arbetar samtidigt som de studerar har rätt till SGI-skydd, men däremot inte sjukpenning på halvtid samtidigt som man uppbär studiemedel på halvtid. Detta eftersom man inte

får finansiera studier med sjukpenning. Däremot får en sjukskriven student behålla sina studiemedel vid sjukdom. Vid sjukanmälan från studerande gör Försäkringskassan en bedömning för CSN:s räkning. Sökande gör sjukanmälan på en särskild blankett ("Studerande med studiestöd") och påtalar att man studerar. Försäkringskassans kontroll mot CSN görs i en särskild rutin och efter kontakt med den studerande godkänner kassan sjukskrivningen (endast heltid). Besked lämnas automatiskt till CSN.

Mellan Försäkringskassan och CSN har elektroniskt informationsutbyte skett sedan ca 20 år tillbaka. Rutinerna för detta har inte påverkats av 2002 års reform, även om kontinuerliga anpassningar skett i takt med att regelverken utvecklats. Det elektroniska informationsutbytet sker via nattliga batchkörningar. Informationen som utbyts avser beviljat studiestöd och beviljad aktivitetsersättning, godkända sjukperioder och beviljat studiebidrag för personer som fyller 16 år under andra kvartalet. Informationsutbytet gäller samtliga personer i aktuella bestånd och omfattar därför stora datamängder. Informationsutbytet är reglerat i avtal mellan myndigheterna.

Tidigare fick Försäkringskassan information från AMV via arbetslöshetskassorna

Försäkringskassans informationsbehov enligt tabell 3.1 har tillgodosetts genom direktåtkomst sedan senhösten 2003. T.o.m. augusti 2005 kunde dock inte informationen från AMV om arbetslöshet skickas direkt till Försäkringskassan. Försäkringskassan utnyttjade istället det faktum att motsvarande information fanns hos arbetslöshetskassorna. Detta eftersom AMV skickar en s.k. påanmälan till berörd arbetslöshetskassa när en arbetslös person anmäler sig hos arbetsförmedlingen. T.o.m. januari 2005 hämtade Försäkringskassan information som ursprungligen kom från AMV med den s.k. Fråga A-kasserutinen.

Arbetsmarknadsverket lämnar information direkt sedan augusti 2005

I den nya versionen av frågerutinen, som infördes i mitten av augusti 2005¹², har även AMV kopplats in i informationsutbytet. I och med den nya rutinen kan Försäkringskassan med direktåtkomst fråga AMV om en viss person är arbetssökande och dennes sökandekategori. Försäkringskassan kan även ställa fråga om personens arbetsutbud vid olika tidpunkter, eventuell avaktualiseringsorsak samt vilken arbetslöshetskassa personen tillhör.

Den nya ordningen medför

- *dels* att Försäkringskassan i de ärenden där arbetsförmedlingen är den relevanta informationsmotparten (t.ex. sjukpenning och SGI) får informationen direkt från källan,
- *dels* att Försäkringskassan i de ärenden där arbetslöshetskassorna är den relevanta informationsmotparten får ett säkrare underlag för att bedöma i vilka fall man behöver ställa en kontrollfråga till dessa, eftersom man via AMV nu vet vilka som faktiskt är registrerade som arbetssökande.

Fråga A-kassarutinen måste initieras manuellt

Fråga A-kassarutinen är inte automatisk utan måste initieras manuellt genom att handläggaren matar in uppgifter om den försäkrades personnummer och aktuell tidsperiod. Rutinen är inte heller obligatorisk, utan kan väljas bort av handläggaren. Det krävs således ett ställningstagande av den enskilda handläggaren för att tillämpa rutinen. Det går att fastställa SGI och besluta om sjukpenning utan att använda frågerutinen, men budskapet inom Försäkringskassan är att rutinen ska användas i samtliga fall där den försäkrade uppger sig vara arbetslös eller ha gått miste om arbetslöshetsersättning.

De kontakter vi haft med handläggare vid Försäkringskassan har bekräftat att rutinen i stor utsträckning används enligt de anvis-

¹² Förseningar i samband med införandet av nödvändiga regeländringar för den nya versionen innebar att varken den gamla eller den nya frågerutinen var tillgänglig för Försäkringskassan under perioden februari-augusti 2005. Däremot påverkades inte arbetslöshetskassornas möjligheter att ställa frågor till Försäkringskassan.

ningar som finns, dock med vissa undantag. I praktiken anser handläggarna att det inte är meningsfullt att ställa frågor i samtliga ärenden, men det görs i de flesta fall. Ett exempel på när rutinen inte används är i handläggningen av pågående sjukfall. Frågor ställs endast i samband med att SGI fastställs och vid den första utbetalningen. Handläggarna uppger att det inte finns någon anledning att ställa fråga vid upprepade tillfällen i ett löpande ärende, om den försäkrades ansökan godkänns vid den första kontrollen.

Ett annat undantag kan t.ex. vara när en arbetslös ansöker om sjukpenning och det finns information om att arbetsförmedlingen just avbrutit ett pågående aktivitetsstöd p.g.a. sjukdom eller om vederbörande just haft annan ersättning från Försäkringskassan (föräldrapenning eller tillfällig föräldrapenning). Vid handläggning av ärenden rörande tillfällig föräldrapenning betraktas dock rutinen som obligatorisk.

Regionala skillnader i användning av rutinen

Statskontoret har med hjälp av Försäkringskassan tagit fram statistik som visar i hur många av de ärenden där den försäkrade uppger att han är arbetslös, som handläggaren ställer en fråga i Fråga A-kassarutinen. Denna frågefrekvens är uppdelad per län och gäller nytillkomna sjukpenningsärenden för perioden september 2005 till januari 2006. Se tabell 3.2.

Tabell 3.2 Frågefrekvens, länsvis, september 2005 – januari 2006

Län	2006-01	2005-12	2005-11	2005-10	2005-09
Östergötland	7.1	13.3	8.1	9.6	13.1
Jämtland	12.3	17.1	11.3	13.9	12.3
Gotland	22.6	20.4	24.9	18.8	27.3
Kronoberg	24.6	23.0	25.9	30.8	25.2
Gävleborg	27.3	16.8	19.7	28.0	30.9
Västra Götaland	28.6	27.9	23.0	23.4	24.1
Stockholm	28.8	22.3	19.6	17.9	17.5
Skåne	33.5	23.4	21.7	21.5	21.5
Jönköping	34.0	30.6	16.0	17.2	16.3
Totalt	34.6	31.1	26.0	24.3	26.2
Värmland	38.6	32.9	23.6	24.1	22.7
Blekinge	41.2	58.0	26.8	28.6	33.3
Västmanland	41.9	34.4	28.2	21.4	25.4
Uppsala	45.1	24.9	19.7	23.7	27.9
Örebro	45.2	46.1	36.6	32.3	38.6
Dalarna	46.3	37.0	24.5	25.6	34.1
Halland	48.5	42.5	40.2	51.7	52.2
Kalmar	49.4	46.6	40.5	38.1	26.5
Västerbotten	49.6	78.4	73.4	33.2	44.1
Södermanland	52.5	52.0	43.2	27.4	54.6
Västernorrland	55.6	50.7	39.2	34.7	42.7
Norrbottn	61.7	52.0	52.3	44.6	39.4

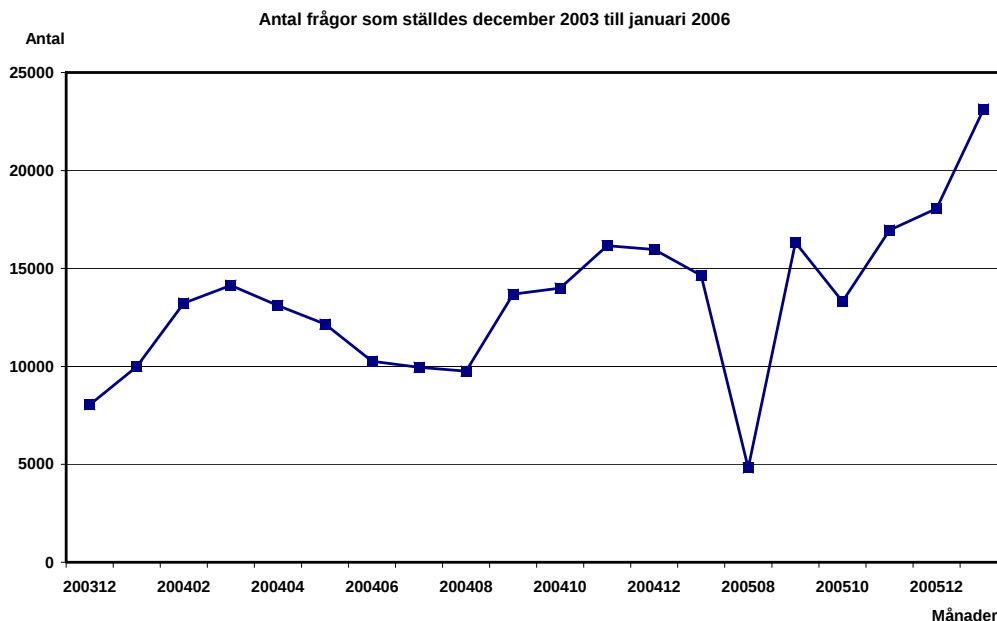
Källa: Försäkringskassan.

Tabellen bygger på uppgifter om antalet nya sjukpenningärenden i respektive län, hur många som uppgav att de var arbetssökande och antal frågor som ställdes i Fråga A-kassarutinen.

Tabellen visar för det första att frågefrekvensen har ökat generellt sedan den nya utvidgade rutinen infördes i augusti 2005. För det andra, det finns betydande skillnader mellan frågefrekvensen i olika län. I januari varierade frekvensen mellan 7 procent i Östergötland och 62 procent i Norrbotten. För det tredje, medeltalet på under 40 procent innebär att Försäkringskassans handläggare i mer än hälften av fallen valde att **inte** ställa fråga i rutinen vid nytillkommande sjukpenningärenden.

På Försäkringskassans huvudkontor uppger man att användandet av frågerutinen verkar öka något och i mitten av februari 2006 är nu uppe i över 1500 frågor/dag. Se diagram 3.1.

Diagram 3.1 Antal frågor i Fråga a-kasserutinen 2003–2006



Källa: Försäkringskassan

Not: Systemet var ur drift under perioden februari 2005 till mitten av augusti 2005, varför ingen statistik finns för denna period.

Inga tydliga signaler från huvudkontoret

Efter att den samlade myndigheten Försäkringskassan bildats ligger ansvaret för att formulera ambitionsnivån för användandet av frågerutinen på myndighetens huvudkontor. I samband med att den nya frågerutinen infördes under augusti 2005, skickade Försäkringskassans huvudkontor ut ett informationsmeddelande till organisationen¹³ med tillhörande användarhandledning. I meddelandet skriver huvudkontoret: "Frågerutinen gör det möjligt för handläggaren att på maskinell väg få i princip omedelbar tillgång till uppgifter som behövs för att utreda om en person omfattas av SGI-skydd vid arbetslöshet och vid deltagande i arbetsmarknadspolitiska program". Någon styrsignal som anger när rutinen ska användas finns inte i denna dokumentation, som snarast har karaktär av rutinbeskrivning.

¹³ Informationsmeddelande IM 2005:122, 2005-08-16. Frågerutinen – Fråga/Svara AF/A-kassa och sjukpenninggrundande inkomst (SGI).

Att döma av våra kontakter med några av Försäkringskassans länskontor har man där ännu inte fått några tydliga signaler från huvudkontoret om vilken ambitionsnivå som ska gälla. I de län vi har undersökt beskrivs styrningen från huvudkontoret som att det varit "underförstått" att rutinen ska användas.

Rätt ersättning och effektivare handläggning snarare än att upptäcka felaktigheter

För Försäkringskassan handlar den kontroll som sker via frågerutinen primärt om att den sökande ska få rätt ersättning. Kontrollen tycks i mindre grad handla om att upptäcka felaktigheter. Frågerutinen fungerar i samband med den initiala utredningen om ersättningsrätt som ett verktyg i strävan att effektivisera handläggningen. Med hjälp av frågerutinen är det lättare att göra rätt från början i ett ärende, vilket gör att man slipper åtgärda fel i ett senare skede. Enligt de handläggare vi talat med vid några olika försäkringskasskontor är frågerutinen av stor nytta för flera användningsområden, t.ex. som stöd i bedömningen av SGI-skydd, kontroll av rätt till sjukpenning de första 14 dagarna för bl.a. arbetslösa och som verktyg motsvarande arbetsgivarkontroll i ärenden om tillfällig föräldrapenning för arbetslösa. Rutinen beskrivs av handläggarna som mycket smidig och som en stor förbättring jämfört med tidigare manuella kontroller per telefon, vilket i sig ökar handläggarnas intresse av att använda rutinen. Rutinen är inte betungande och uppges fungera väl, t.ex. upplevs det som att man får omedelbara svar.

Ofullständiga svar begränsar nyttan med rutinen

Samtidigt har vi vid besök på Försäkringskassan iakttagit vissa problem med Fråga A-kassarutinen. Försäkringskassan kan i frågerutinen exempelvis endast ställa frågor till AMV om innevarande och föregående år, vilket innebär att den information som erhålls inte sällan är ofullständig som underlag för handläggarnas bedömning. Den bakomliggande orsaken till detta är att AMV tvingas gallra ut avslutade ärenden efter två år.¹⁴

¹⁴ Detta regleras i lagen (2002:546) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. I 16 § anges således att uppgifter om arbetsökande i en arbetsmarknadspolitisk databas skall gallras två år efter utgången av det år då behandlingen av uppgifterna har avslutats i ett ärende hos den handläggande myndigheten.

Vid t.ex. bedömningar av SGI-skydd är det inte ovanligt att Försäkringskassans handläggare måste gå längre tillbaka i tiden för att kontrollera skyddstider. Enligt reglerna i lagen om allmän försäkring måste man nämligen ha s.k. obruten tid, i meningen att en arbetssökande måste ha varit anmäld som sådan på arbetsförmedlingen utan avbrott under hela den tid som kontrolleras. Vid avbrott måste handläggaren göra en kontroll med den försäkrade. Problemet gäller sökande vars SGI-skydd bygger på inkomst som härrör från flera år tillbaka i tiden. Det kan röra sig om uppemot 10 år vid långtidsarbetslöshet.

När informationsutbytet i dessa fall inte ger tillräcklig information bakåt i tiden, ställs handläggaren inför valet att antingen lita på den sökandes egna uppgifter eller göra en skriftlig förfrågan till arbetsförmedlingen. Det senare är i sig enkelt, i Försäkringskassans ärendehanteringssystem trycker man bara på en knapp så går frågan iväg automatiskt via posten. Alternativet, att ta telefonkontakt, upplevs som mycket mer betungande.

Manuella uppgifter ger merarbete

Handläggarna behöver inte sällan utreda ärendena vidare, även efter att svar erhållits från informationsutbytesrutinen. För detta krävs ofta telefonkontakter med arbetsförmedlingen, ibland även med arbetslöshetskassorna. Enligt vad som framfördes vid våra länsbesök är detta vanligtvis en mycket omständlig procedur. Ofta tvingas handläggaren stå länge i telefonkö innan man kommer fram till AMV:s kundtjänst eller rätt handläggare vid berörd arbetslöshetskassa. AMV har dessutom som policy att motringa till Försäkringskassans växel innan ärendet kan behandlas, vilket gör proceduren än mer omständlig. Ett enklare alternativ än att ringa till AMV:s kundtjänst är att be den försäkrade begära ett registerutdrag från arbetsförmedlingen. Försäkringskassan får inte begära ut registerutdrag av arbetsförmedlingen direkt.

Enligt handläggarna vid Försäkringskassan fungerar motsvarande kontakter med CSN bättre. Om Försäkringskassans handläggare behöver ta direktkontakt med CSN via telefon, finns ett särskilt nummer som Försäkringskassan kan använda och därmed behöver handläggare inte stå i den vanliga telefonkön. Det intryck

vi fick vid besök på Försäkringskassan var dock att kontakterna med CSN är relativt sällsynt förekommande jämfört med kontakterna med AMV och arbetslöshetskassorna.

Ett annat problem som framhålls av handläggare vi träffat är vissa brister i Försäkringskassans interna ärendehanteringssystem (ÄHS), med koppling till informationsutbytet. Svaret från informationsutbytet kommer till den försäkrades journal. Hittills har inte hela svaret tagits in, utan vissa uppgifter måste föras in i journalen manuellt. Enligt vad som framkom vid våra besök vid några av Försäkringskassans länskontor har dock huvudkontoret uppgivit att ÄHS framöver ska utvecklas så att hela svaret automatiskt läggs in i journalen.

3.1.3 Uppsummering

Handläggarna hos undersökta arbetslöshetskassor och Försäkringskasselän är mycket positivt inställda till den nya informationsutbytesrutinen, framför allt därför att den ger en effektivare handläggning av ärenden. Rutinen är dock inte obligatorisk och de arbetslöshetskassor vi besökt uppger att rutinen används i ungefär en tredjedel av ärenden. Användningen av A-kassarutinen hos Försäkringskassan varierar också kraftigt mellan olika län.

Dagens rutiner för informationsutbyte innehåller såväl elektroniska kontroller genom direktåtkomst som manuella inslag. De manuella inslagen ligger tidigt i processen då ärenden initieras, d.v.s. före de elektroniska rutinerna, och har ingen kontrollkaraktär. Manuella inslag finns också under den utredningsfas som informationsutbytet utmynnar i för vissa ärenden. Endast enstaka rutiner är helautomatiska, från elektronisk ansökan till utbetalning av ersättning.

Vid beslut om rätten till förmåner har frågerutinen karaktär av intygsgenerator, snarare än som en kontrollrutin. Beslut om rätten till en förmån styrs av regelverkets kvalifikationskrav, framför allt vad den försäkrade har haft för försörjning bakåt i

tiden. Underlag för att fatta ett sådant beslut kan ligga tio år tillbaka i tiden. Detta i sin tur styr den kontroll som handläggaren gör inför ett beslut om rätten till en viss förmån, och därmed också vilken information som behövs.

Flera besked som lämnas i rutinen är inte tillräckligt omfattande eller tydliga. Det gäller de besked Försäkringskassan får från arbetslöshetskassor och från AMV, såsom ”arbete/arbetslös” eller ”kontakt med arbetsförmedlingen har upphört” eller ”står inte till arbetsmarknadens förfogande”. Även arbetslöshetskassorna efterlyser mer precisa besked från Försäkringskassan. Vidare behöver Försäkringskassan och arbetslöshetskassor uppgifter längre tillbaka i tiden än de som ingår i rutinen idag. Det gäller uppgifter som finns hos AMV och CSN.

Följden är att det fortfarande byts information rutinmässigt via telefon, brev och fax. Vissa arbetslöshetskassor ringer till Försäkringskassan, som då tar fram de begärda uppgifterna manuellt på skärmen. Andra kassor ber den sökande skaffa ett intyg från Försäkringskassan. Försäkringskassan i sin tur behöver i vissa ärenden ringa till AMV/arbetsförmedlingen för att manuellt inhämta uppgifter längre tillbaka i tiden än två år.

Någon löpande statistik över användning av eller utfall av informationsutbytesrutinen tas inte fram regelmässigt av Försäkringskassan eller de arbetslöshetskassor vi har besökt.

3.2 Rutiner vid utbetalningskontroll

3.2.1 Arbetslöshetskassan

Försäkringskassans frågor utgör underlag för arbetslöshetskassans kontroll

Kontrollen i samband med utbetalning av arbetslöshetsersättning innebär att samtliga kassakort som skickas in till arbetslöshetskassorna automatiskt jämförs med de manuella kontrollfrågor

som Försäkringskassan i Fråga A-kassa-rutinen tidigare ställt till arbetslöshetskassorna.¹⁵

Om en person ansöker om arbetslöshetsersättning för en viss tidsperiod och Försäkringskassan tidigare ställt en kontrollfråga till arbetslöshetskassan om denna person för samma period via informationsutbytesrutinen, gör arbetslöshetskassan en manuell kontroll och utredning i samband med utbetalning av arbetslöshetsersättning.

Dessa händelser kommer upp på åtgärdslistor i arbetslöshetskassans handläggningssystem. Eftersom samtidiga utbetalningar från två olika förmånssystem inte självklart är felaktiga, måste ärenden på åtgärdslistor kontrolleras och utredas manuellt. Vanligtvis sker inte någon utbetalning om ärendet finns på åtgärdslistan.

I vissa fall hinner dock ersättning betalas ut före kontroll och utredning, varmed en tids- och resurskrävande återkravsprocess måste initieras i det fall den dubbla utbetalningen visar sig ha varit felaktig. Orsaken till detta är att Försäkringskassan ibland ställer frågor i efterhand, då arbetslöshetskassan redan betalat ut arbetslöshetsersättning.

Utredningen utgår från frågerutinen i OAS-systemet och sker med hjälp av samma skärmbild som används i samband med den initiala kontrollen av ersättningsrätt (se avsnitt 3.1). Om svaret som erhålls via informationsutbytet inte ger tillräcklig information, görs den vidare utredningen av arbetslöshetskassans handläggare. Detta sker vanligen genom telefonkontakt med Försäkringskassan. På skärmbilden kommer automatiskt upp informa-

¹⁵ Observera att Försäkringskassan inte ställer dessa frågor rutinmässigt till arbetslöshetskassorna, utan det är upp till handläggaren att bedöma om det i det enskilda fallet behöver ställas en fråga till arbetslöshetskassorna. I den ursprungliga versionen av frågerutinen ställdes frågor företrädesvis i de fall där den berörde klienten själv meddelat Försäkringskassan att han var arbetslös. Genom den nya versionen av frågerutinen, som införts från augusti 2005, får Försäkringskassan uppgift från Arbetsmarknadsverket om vilka personer som är arbetssökande, och får därmed ett säkrare underlag för att bedöma i vilka fall man behöver ställa en kontrollfråga till arbetslöshetskassorna (se vidare avsnitt 3.1).

tion om vilket kontor hos Försäkringskassan som ställt frågan, dvs. ansvarar för ärendet, däremot inte uppgift om ansvarig handläggare. Även telefonnumret till Försäkringskassans centrala frågefunktion (ett 0771-nummer) visas på skärmen. För att komma vidare till berört kontor och rätt handläggare måste arbetslöshetskassans handläggare ringa via Försäkringskassans centrala frågefunktion, vilket kan vara en omständlig procedur på grund av väntande i telefonkö o.d.

Om kontrollen gentemot Försäkringskassan visar att det inte har förekommit något fel (t.ex. om eventuell dubbel utbetalning av arbetslöshetsersättning och föräldrapenning skett på ett korrekt, ömsesidigt förenligt sätt) så avskrivs utredningsärendet. Om utredningen däremot visar att något fel begåtts, så begär kassan i ett brev till medlemmen att han ska inkomma med en förklaring.

Eftersom kontrollen bygger på de kontrollfrågor som Försäkringskassan ställer i rutinen, så styrs kvaliteten i utbetalningskontrollen av de principer som Försäkringskassans handläggare följer när man ställer frågor till systemet.

Fåtal återkrav till följd av den automatiska utbetalningskontrollen

De arbetslöshetskassor vi besökt för inte statistik över hur många ärenden som hamnar på åtgärdslistor och därför blir föremål för utredning, men man bedömer att ett fåtal ärenden leder till återkrav till följd av den automatiska utbetalningskontrollen. För att detta sannolikt gäller generellt för samtliga arbetslöshetskassor talar erfarenheterna från det s.k. Effektmättnings-projektets studie av hur antalet fall där personer samtidigt uppburit ersättning från två olika förmånssystem har påverkats av det utökade informationsutbytet.¹⁶

I studien jämfördes utbetalningar från Försäkringskassan, CSN och arbetslöshetskassorna under en vecka (v. 20) åren 2003 och 2004. Som framgår av tabell 3.3 nedan, visade det sig vid båda undersökningsveckorna att ca en procent av de personer som

¹⁶ Se Samverkansgruppen för Informationsutbytet mellan arbetslöshetskassorna, CSN och försäkringskassorna (2005).

hade uppburit arbetslöshetsersättning samtidigt hade tagit emot ersättning från antingen Försäkringskassan eller CSN. Vidare visade det sig, efter utredning hos arbetslöshetskassan, att endast en mindre del av dessa fall (omkring en fjärdedel) utgjordes av *felaktiga* dubbelutbetalningar. Dessa utbetalningar omfattade dessutom endast ett mindre antal ersättningsdagar och tycktes ofta snarare bero på slarv än medvetet försök att skaffa sig ersättning på felaktiga grunder.

Tabell 3.3 Personer med ersättning från flera förmånssystem och felaktiga dubbelutbetalningar (v. 20 år 2003 och år 2004)

	2003 (v. 20)	2004 (v. 20)
Antal personer med arbetslöshetsersättning	219 000	248 000
Antal personer med arbetslöshetsersättning som också erhöll ersättning från Försäkringskassan eller CSN	2 197	2 259
Antal personer som erhållit felaktig dubbelutbetalning	688	521

I ett projekt inriktat på uppföljning av effektmättningsprojektet¹⁷, i samarbete med arbetslöshetskassorna och SO, konstateras att ”Även om A-kassorna sinsemellan har olika rutiner för hur ersättningsärendena handläggs så har projektet inte funnit att dessa olikheter har haft ett avgörande inflytande på förekomsten av dubbelutbetalningar. Projektet har istället funnit att det är frågor av teknisk art och förekomsten av bristande samspel mellan aktörerna som i hög utsträckning påverkat den enskilde handläggarens möjligheter att påverka förekomsten av dubbelutbetalningar.”

Även föräldrapenning kontrolleras

Med start i oktober 2005 har informationsutbytet för Försäkringskassans del vidgats till att även omfatta föräldrapenning. Till grund för denna nya rutin ligger en samkörning av samtliga försäkrade som fått föräldrapenning utbetalt av Försäkringskassan en viss månad och AMV:s register över arbetslösa. Detta görs i samband med den månatliga utbetalningen av föräldrapenning. Arbetslöshetskassorna får sedan automatiskt information om alla

¹⁷ Uppföljning av Effektmättningsprojektets resultat, SO/FUT, hösten 2005.

utbetalningar av föräldrapenning som gjorts till personer som är registrerade på arbetsförmedlingen och som tillhör en arbetslöshetskassa. Dessa uppgifter jämförs sedan med *gjorda* utbetalningar av arbetslöshetsersättning. Om systemet visar att utbetalning av arbetslöshetsersättning och föräldrapenning har skett för samma period, så uppmärksammas den berörda arbetslöshetskassan på detta på samma sätt som beskrevs ovan, d.v.s. via en åtgärdslista i handläggningssystemet, varmed en utredning inleds.

Efterhandskontroller för att utreda glapp

Förutom vid den initiala kontrollen (se avsnitt 3.1), används frågerutinen gentemot Försäkringskassan för kontroll när en medlem som beviljats arbetslöshetsersättning återkommer som sökande efter en kortare tids arbete eller sjukdom. Ett beslut om rätt till ersättning gäller under en viss period, 300 ersättningsdagar. Men om ersättningstagaren under denna period skulle arbeta eller vara sjuk under en kortare tid, kan det uppstå ”glapp” i insändandet av de anspråk på arbetslöshetsersättning (deklarerade kassakort) som utbetalningen av arbetslöshetsersättning bygger på. När nya kassakort sedan inkommer kan arbetslöshetskassan behöva utreda ”glappets” orsaker. En sådan utredning kan t.ex. bestå i att få en sjukskrivningsperiod bekräftad av Försäkringskassan.

Ansvar för att utreda dubbelutbetalningar är oreglerat

Den ordning som råder idag är att den ersättning som utgått från Försäkringskassan i de flesta fall anses vara korrekt och att det är arbetslöshetskassan som har ansvar att utreda ärendet och i förekommande fall återkräva felaktigt utbetald ersättning. Arbetslöshetskassornas uppföljning av effektmättningsprojektet, se ovan, visar dock att det många gånger kan vara ersättningen från Försäkringskassan som utgått felaktigt. Enligt utredningen har utbetalningar från såväl arbetslöshetskassorna som Försäkringskassan gjorts utan kontroll, exempelvis retroaktiva utbetalningar från Försäkringskassan utan kontroll mot arbetslöshetsförsäkringen. Utredningen utmynnar i krav på bättre samarbete samt snabbare och effektivare rutiner mellan arbetslöshetskassorna och Försäkringskassan samt att ”parterna ges jämställda roller såväl inom

informationsutbytet som vad avser frågan om utgående ersättnings status”.

Någon formell reglering av ansvaret för utredning av dubbelutbetalningar som upptäcks genom informationsutbyte finns inte.

3.2.2 Försäkringskassan

Försäkringskassan är främst informationsgivare

I båda de automatiska rutiner för utbetalningskontroll som beskrivs ovan fungerar Försäkringskassan primärt som informationsgivare. Försäkringskassans handläggare berörs inte av den automatiska utbetalningskontrollen, eftersom utredningsansvaret vid eventuella fel ligger hos arbetslöshetskassorna enligt nuvarande praxis.

Frågor ställs för längre period än nödvändigt

De handläggare vi talat med vid några olika försäkringskasskontor uppger att man ibland lägger till någon extra dag i tidsperioden vid sina frågor till arbetslöshetskassan, i syfte att få tydligare besked om för vilken period arbetslöshetsersättning utgått. Detta gör dock att underlaget för arbetslöshetskassornas egna kontroller blir mer osäkert.

Den nya rutinen bättre än den gamla

Försäkringskassans handläggare anser att den nya rutinen fungerar mycket bättre än den gamla. Den är tidsbesparande och underlättar handläggningen. För tillfällig föräldrapenning betraktas rutinen numera som obligatorisk och handläggarna uppger att dubbelutbetalningar i det närmsta har upphört då de försäkrade lärt sig vilka kontroller som Försäkringskassan gör.

3.2.3 Uppsummering

Några stora problem finns inte med de rutiner som används vid den initiala utbetalningskontrollen. Dessa är till stor del automatiska. Däremot krävs manuella utredningar av de ärenden som hamnar på åtgärdslistan, främst i form av dubbelutbetalningar.

Det är inte självklart att sådana träffar är felaktiga, utan utredningar får visa om det har begåtts felaktigheter om fusk förekommit. Ansvar för utredning av dubbelutbetalningar, vilket kan vara betungande, ligger till största delen på arbetslöshetskassorna, utan att ansvaret formellt reglerats. Antalet återkravsärenden har hittills dock visat sig vara litet.

3.3 Andra kontroller

Arbetslöshetskassorna och Försäkringskassan gör vissa andra kontroller som delvis har koppling till informationsutbytesrutinen.

Vissa arbetslöshetskassor köper en särskild söktjänst av Bolagsverket, som gör det möjligt att göra kontroller mot bolagsregistret i det fall en sökande har uppgivit att man är engagerad i något bolag.

Utöver den information som kan inhämtas via informationsutbytet, gör Försäkringskassan inga systematiska kontroller mot andra register e.d. Man har dock tillgång till andra uppgifter som behövs för kontrolländamål, t.ex. matas uppgifter om upprättade deklarationer in i Försäkringskassans system från Skatteverket. Försäkringskassan gör också ad hoc kontroller mot andra register. Om Försäkringskassan i ett ärende får en "impuls" som tyder på att det föreligger extra kontrollbehov, så kan man t.ex. ringa till Skatteverket och ställa frågor. Det gäller exempelvis SGI-utredningar av egna företagare. I de kontakter vi haft med handläggare vid Försäkringskassan framhåller man värdet av tillgång till information om inlämnade men ännu ej beslutade deklarationer i kontrollsyfte. Sådan information skulle ge Försäkringskassan ett år till i SGI-skyddskedjan, men enligt Försäkringskassan vill Skatteverket endast lämna ut uppgifter från fastställda deklarationer.

Försäkringskassan gör också relativt många förfrågningar hos arbetsgivare, främst rörande aktuella inkomster.

3.4 Slutsatser

I kapitel 1 uttrycktes den norm som har varit utgångspunkt för Statskontorets utvärdering och bedömning av informationsutbytesrutinen på följande sätt:

De parter som ingår i informationsutbytet har ett behov av uppgifter som finns lagrade hos andra parter. Sådana uppgifter som berörda myndigheter och organisationer behöver som del av underlaget för att pröva rätten till olika förmåner och betala ut ersättning, ska kunna hämtas in i elektronisk form från övriga parter som ingår i utbytet. Samtliga ärenden ska kontrolleras automatiskt med hjälp av informationsutbytesrutinen. Rutinen för inhämtning av erforderliga uppgifter ska vara integrerad med de berörda organisationers interna handläggningsrutiner. Inga felaktiga dubbelutbetalningar ska förekomma.

Huvudslutsatsen av vår genomgång av de kontroller som görs i samband med olika beslut hos arbetslöshetskassor och Försäkringskassan är att nuvarande informationsutbyte inte uppfyller denna norm. Handläggare och ledning hos berörda myndigheter och organisationer är dock mycket positivt inställda till informationsutbytet, i synnerhet efter det att den nya utvidgade rutinen infördes i augusti 2005. Nedan gör vi en mer detaljerad genomgång och bedömning enligt normens olika delkriterier.

Delkriterium 1: Samtliga ärenden ska kontrolleras

För vissa delrutiner och förmånsslag kontrolleras samtliga ärenden, i andra fall kontrolleras endast ett urval ärenden. Urvalen bygger i dessa fall på att ansökningshandlingarna ger ”indikationer” om att nödvändiga uppgifter utelämnats eller att fel förekommer. Kraftiga regionala variationer har förekommit i användningsfrekvensen för rutinen.

Frågerutinen är inte inlagd i det tekniska ärendehandläggnings-systemet som ett obligatoriskt moment utan den kan väljas bort. Tillämpningen av kontrollen är därmed beroende av den enskilda handläggarens beslut i varje ärende, vilket innebär risk att ärenden som bör ha kontrollerats inte utsätts för kontroll.

Delkriterium 2: Helautomatiska rutiner för beslut om rätten till förmån och vid beslut om utbetalning av ersättning

Informationsutbytet omfattar en del automatiska kontroller och direktåtkomst till information från andra myndigheter och organisationer, men samtidigt finns inslag som varken är elektroniska eller automatiska. Informationsutbytesrutinen initieras exempelvis manuellt av handläggare. De manuella inslagen ligger främst tidigt i processen då ärenden initieras – d.v.s. före de automatiska rutinerna. Manuella inslag finns också under den utredningsfas som informationsutbytet resulterar i för vissa ärenden. Endast enstaka rutiner är helautomatiska, från elektronisk ansökan till automatisk utbetalning av ersättning. Det går inte att skilja elektroniskt på godkända och felaktiga dubbelutbetalningar, utan det krävs manuell utredning av varje ärende som hamnar på åtgärdslistan.

Delkriterium 3: Informationsutbytesrutinen ska integreras med de egna rutinerna

Rutinen är delvis integrerad med de egna handläggningssystemen. Eftersom det finns skillnader i grundparametrar i de olika materiella regelverk som ska samarbeta, så krävs dock tolkning eller översättning mellan de olika systemen. Det gäller främst olika tidsbegrepp. I stort sett samtliga inblandade organ efterlyser mer preciserade uppgifter från rutinen för att lättare kunna använda denna information i egna rutiner och regelverk.

Delkriterium 4: Inga felaktiga dubbelutbetalningar ska förekomma

De effektmätningar som har gjorts åren 2003 och 2004 visar att antalet ärenden som är felaktiga är få och ännu färre kan betecknas som medvetna försök att tillskansa sig förmåner man inte har rätt till. Någon effektmätning gjordes inte år 2005, då rutinen inte var i drift under mätveckan. Även om det befintliga underlaget är begränsat, tyder mätningarna på att felaktiga dubbelutbetalningar förekommer i en begränsad omfattning. Signalen från handläggarna vi varit i kontakt med är att de försäkrade numera känner till att kontroller görs, vilket bl.a. lett till att exempelvis antalet felaktiga utbetalningar av tillfällig föräldrapenning minskat betydligt. Huvudmotivet för informationsutbytet hos Arbetslöshets-

kassorna och Försäkringskassan har dock inte varit att upptäcka felaktigheter utan att effektivisera handläggningen.

Sammanfattningsvis har vi i detta kapitel konstaterat att informationsutbytets potential – vår utvärderingsnorm – inte utnyttjas fullt ut. Vi har också pekat på ett antal problem som gör att dagens informationsutbyte inte uppnår denna ”idealnivå”. I kapitel 4 analyseras de förutsättningar och andra faktorer som vi menar förklarar varför informationsutbytets fulla potential inte uppnås.

4 Analys och slutsatser

4.1 Analysmodell

I kapitel 3 har vi redovisat vår bild av hur informationsutbytet fungerar i praktiken. Slutsatsen är att det finns ett antal problem som gör att dagens informationsutbyte inte uppnår dess fulla potential.

Utmärkande för informationsutbyte av det slag vi här talar om är att det förutsätter samverkan mellan ett antal sektorsmyndigheter och organisationer. I vår analys av varför dagens informationsutbyte inte når sin fulla potential har vi valt att använda detta som utgångspunkt. Vi ställde därför frågan: Vilka förutsättningar ska vara uppfyllda för att samverkan ska fungera på önskvärt sätt så att ett framgångsrikt informationsutbyte uppnås?

Efter en genomgång av en mängd rapporter¹⁸ som berör frågor om förutsättningar för samverkan mellan olika organisationer, kom vi fram till ett antal grundförutsättningar för bra fungerande samverkan, samlat i fyra grupper:

- Legala förutsättningar
- Tekniska förutsättningar
- Administrativa förutsättningar
- Drivkrafter och incitament.

Tillsammans bildar dessa den modell som vi använder i vår analys. Här diskuteras vilka aspekter som ingår i respektive grundförutsättning. Därvid formulerar vi också vissa specifika frågor som bör besvaras i analysen.

¹⁸ Detta avsnitt bygger på en genomgång av ett antal rapporter som berör samverkansproblematiken, t.ex. Mot en modern och sammanhållen förvaltning – Dilemman och strategiska val i förvaltningspolitiken (VISAM-projektet), Statskontoret 2005. Se vidare litteraturförteckning, bilaga 4.

Legala förutsättningar

Informationsutbyte förutsätter två sorters regleringar:

- *Materiella bestämmelser som är knutna till de välfärdssystem och förmåner som hanteras av respektive myndighet eller organisation.* Dessa regler definierar förmånernas innehåll och styr därmed också indirekt vilken information som finns lagrad i berörda organisationers respektive informationssystem. Dessa regler sätter alltså restriktioner för vilken information som maximalt kan utbytas.
- *Bestämmelser som reglerar informationsutbytet.* Dessa regler hänför sig till den situation i vilken informationen utlämnas. De sätter restriktionen för vilka uppgifter som de facto får utbytas och hur utbytet ska gå till. Regleringen anger också eventuella uppgiftsskyldigheter mellan berörda aktörer.

Materiella bestämmelser

Informationsutbyte förutsätter att de aktuella materiella bestämmelserna som berörda myndigheter och organisationer tillämpar underlättar eller åtminstone inte lägger hinder i vägen för informationsutbytet.

Fråga att besvara i analysen: Utgör berörda materiella bestämmelser något hinder för informationsutbyte?

Reglering av informationsutbyte

Informationsutbytet förutsätter att regleringen medger att den information som krävs för kontroll kan utbytas mellan berörda aktörer i en form som möjliggör ett rationellt utnyttjande av informationen i den mottagande organisationens handläggningsprocesser. Sekretessregler kan dock förhindra utlämnande, oavsett form. Hinder kan också finnas i s.k. databaslagar, om dessa inte medger att vissa uppgifter utbyts, eller om de förskriver att uppgifterna lämnas ut i en form som inte är ändamålsenlig för den mottagande organisationen.

I 2002 års reform ändrades både sekretessbestämmelser och bestämmelser i databaslagar för att möjliggöra ett utökat informationsutbyte. I förordning preciserades sedan i detalj vilka upp-

gifter som myndigheterna och organisationerna fick utbyta med varandra.

Fråga att besvara i analysen: Är nuvarande reglering av informationsutbyte ändamålsenlig?

Tekniska förutsättningar

Den informationstekniska utvecklingen tillhandahåller över tiden nya lösningar som kan användas för ett alltmer sofistikerat informationsutbyte. Samtidigt ställer informationsutbyte nya krav på tekniska lösningar, då uppgifter som bygger på skilda komplexa regelverk ska översättas för att kunna användas i andra organisationers system. Nya lösningar utvecklas i ett samspel mellan behoven och de tekniska möjligheterna. En förutsättning för informationsutbytet är att berörda aktörer utvecklat de tekniska system och gjort de investeringar som krävs för att de olika informationssystemen ska kunna kommunicera med varandra. Detta i sin tur förutsätter att det finns resurser för nödvändiga IT-investeringar och de verksamhetsanalyser som ligger till grund för utformningen av de tekniska systemen. Införande, underhåll och vidareutveckling av de nya rutinerna kräver också insatser av datateknisk karaktär.

Fråga att besvara i analysen: Har ändamålsenliga tekniska lösningar tagits fram och fungerar dessa tillfredsställande?

Administrativa förutsättningar

Informationsutbyte förutsätter olika typer av **administrativa insatser**. Det gäller exempelvis information till dem som söker ersättning från olika välfärdssystem, rutinbeskrivningar, manualer och instruktioner m.m. samt utbildning av den personal som ska handlägga rutinerna.

Frågor att besvara i analysen: Är nödvändiga administrativa rutiner på plats? Fungerar dessa tillfredsställande?

Vidare behövs en lämplig **organisation** samt lämpliga **styr- och uppföljningssystem**. Samarbete över en längre tid mellan flera olika organ med delvis olika förutsättningar och roller förutsätter att lämpliga former etableras för detta. Arbets- och ansvars-

fördelningen mellan berörda aktörer måste klaras ut genom överenskommelser mellan parterna. Skillnader i ingående organisationers kompetens, kultur och språkbruk kan försvåra informationsutbyte, exempelvis om man gör olika tolkningar av centrala begrepp som tillämpas i samarbetet.

Fråga att besvara i analysen: Har ändamålsenliga samarbetsformer utvecklats?

Extern styrning

Informationsutbytet är ett verktyg som utnyttjas och utvecklas i samarbete mellan flera olika aktörer. Den externa styrningen, d.v.s. från regeringens sida, bör vara anpassad till detta. Styrningen bör vara långsiktig, konsistent och kopplad till ett lämpligt utformat uppföljningssystem. Det förutsätter gemensamma mål, indikatorer på måluppfyllelse samt ett sammanhållet uppdrag. Samtidigt kan krav på ytterligare rapportering uppfattas som betungande av berörda organisationer, vilket i sig kan försvåra vidareutveckling av informationsutbytet.

Intern styrning

Inom berörda myndigheter och organisationer bör styrprocessen i de delar som berör informationsutbytet vara anpassad till att detta både är ett verktyg i den löpande verksamheten och en långsiktig utvecklingsprocess. Styrningen bör vara kopplad till ett internt, lämpligt utformat uppföljningssystem.

Fråga att besvara i analysen: Är den externa och interna styrningen utformad på ett ändamålsenligt sätt?

Drivkrafter och incitament

Informationsutbyte är en process som förutsätter ett långsiktigt engagemang hos de parter som ingår. För berörda organisationer kan "egennyttan" i form av smidigare handläggning i hög grad fungera som incitament och drivkraft. Att för informationsutbytet nödvändiga investeringar och drift av IT-system innebär merkostnader kan å andra sidan utgöra en negativ drivkraft, speciellt hos resurssvaga organisationer. Osäkerhet om egennyttan med informationsutbytet kan försvåra samverkan, i synnerhet i de fall

nyttan av informationen som utbyts respektive kostnaderna för nödvändiga investeringar faller på olika parter.

Fråga att besvara i analysen: Finns tillräckligt starka inneboende drivkrafter och incitament i informationsutbytet eller krävs insatser för att driva på utvecklingen?

4.2 Uppfyller dagens informationsutbyte analysmodellens förutsättningar?

I detta avsnitt redogör vi för våra iakttagelser rörande förutsättningarna för informationsutbyte. Därmed ger vi också en förklaring till varför informationsutbytet fungerar på det sätt som vi har beskrivit i kapitel 3. Det huvudsakliga syftet är att besvara frågan varför utbytets fulla potential inte utnyttjas. Vi redogör dock även för faktorer som på olika sätt underlättar och främjar utbytet.

Våra iakttagelser är ordnade efter den analysmodell som presenterades i avsnitt 4.1. Vi redogör således för vilka legala, tekniska och administrativa förutsättningar som är förknippade med utbytet samt för vilka drivkrafter och incitament de inblandade aktörerna har för att driva och utveckla utbytet.

4.2.1 Legal förutsättningar

Statskontorets sammanfattande slutsats är att det finns brister i de legala förutsättningarna för informationsutbyte:

- uppgiftsskyldighet är endast delvis reglerad
- begreppet direktåtkomst ger tolkningsproblem
- otydlighet och bristande precision finns i den information som utbytes
- de materiella reglerna är komplexa och inte koordinerade
- attityder till den personliga integriteten skiftar
- regelverket är inte alltid i fas med behoven.

Som nämnts tidigare bestäms förutsättningarna för informationsutbyte av två typer av regleringar, dels den materiella regleringen av olika förmåner, dels den reglering som avser själva informationsutbytet. Den materiella regleringen var inte föremål för några förändringar i samband med 2002 års reform, utan reformen avsåg uteslutande regleringen av informationsutbytet som sådant. I Statskontorets undersökning har det därför varit naturligt att fokusera särskilt på de regler som avser informationsutbytet, snarare än de materiella reglerna. Den materiella regleringen berörs dock också, eftersom den i vissa fall kan innebära särskilda problem i samband med automatiserade kontroller.

Enligt vår mening finns vissa problem med nuvarande regelverk, vilka försämrar möjligheten att uppnå ett välfungerande informationsutbyte. Dessa problem diskuteras i det följande. Vi tar även upp ett par centrala begrepp som antingen har en oklar innebörd eller som tolkas olika av informationsutbytets aktörer.

Den rättsliga regleringen av informationsutbytet

Med reglering av informationsutbytet avses sådan rättslig reglering som direkt reglerar utbyte av information eller behandling av information som ska utbytas. Regleringen av informationsutbytet omfattar dels sekretesslagen, dels s.k. databaslagar.

Regleringen av informationsutbytet kan avse flera olika dimensioner av eller förutsättningar för informationsutbyte:

- Rätt att behandla och utbyta information
- Skyldighet att behandla och utbyta information
- Vilka uppgifter som omfattas av denna rätt och skyldighet att behandla och utbyta
- Former för utbyte och behandling av information.

De lagändringar som genomfördes genom 2002 års reform avsåg sekretesslagen (1980:100), lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring, lagen (1994:459) om arbetsförmedlingsregister, socialförsäkringsregisterlagen (1997:934), lagen (1962:381) om allmän försäkring, lagen (1986:378) om förlängt barnbidrag, lagen (1998:674) om inkomstgrundad ålderspension. Socialförsäkrings-

registerlagen och lagen om arbetsförmedlingsregister har sedermera upphävts och ersatts med lag (2003:763) om behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration resp. lag (2002:546) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. De olika lagändringarna har kompletterats med motsvarande förordningsändringar. Dessa förändringar har införts successivt, de senaste under våren 2006.

I sak avsåg 2002 års reform flera olika förändringar. En huvudförändring var att arbetslöshetskassorna omfattas av offentlighets- och sekretessregler. Andra förändringar var att flera sekretessbrytande regler infördes i sekretesslagen, och att möjligheterna till s.k. direktåtkomst (och i något fall utlämnande på ADB-medium) mellan CSN, Försäkringskassan, arbetslöshetskassorna och AMV utökades. Vidare infördes vissa uppgiftsskyldigheter mellan myndigheterna. Ändringarna kompletterade tidigare bestämmelser genom att utöka kretsen av myndigheter med åtkomst till andra myndigheters information.¹⁹ I Statskontorets uppdrag ingår att särskilt belysa hur de utökade möjligheterna till direktåtkomst har utnyttjats. Som utvecklas nedan har det varit problematiskt att i praktiken belysa just denna fråga isolerat.

Statskontorets uppdrag är inriktat på 2002 års reform. I praktiken begränsar sig dock inte arbetet till enbart de ändringar som då genomfördes, utan till det utbyte som möjliggjorts av dessa ändringar och av regleringen i övrigt på området. Detta eftersom det inte endast är just 2002 års reform som har givit förutsättningarna för det studerade utbytet, och eftersom det även skett senare förändringar av regelverket som är relevanta.

¹⁹ Arbetsförmedlingsregisterlagen utökade möjligheterna till direktåtkomst till uppgifter för Försäkringskassan, CSN och arbetslöshetskassorna. Socialförsäkringsregisterlagen gav direktåtkomst för CSN och arbetslöshetskassorna och möjlighet till utlämnande på ADB-medium även till arbetslöshetskassorna (redan tidigare fanns det till CSN och Försäkringskassan). Beträffande förlänt barnbidrag skapades uppgiftsskyldighet för CSN mot Försäkringskassan. I lagen om inkomstgrundad ålderspension skapades uppgiftsskyldighet för arbetslöshetskassorna mot Skatteverket, Premiepensionsmyndigheten och förvaltningsdomstol.

Sekretesslagen

Sekretesslagen ger de generella förutsättningarna för vilka uppgifter som får lämnas ut. Många av de uppgifter som är aktuella är sekretessbelagda. För att sådana uppgifter ska få utbytas mellan berörda myndigheter krävs dels att sekretessen bryts mellan myndigheterna, dels att sekretessen för uppgifterna utsträcks till den mottagande myndigheten, så att uppgifterna inte blir offentliga efter att de överförts. Sekretesslagen reglerar alltså en del av den första av de ovannämnda förutsättningarna för informationsutbytet: rätten att utbyta information.

I vårt arbete har myndigheterna inte pekat på några praktiska problem som avser sekretesslagen och dess tillämpning. Ur ett mer övergripande styrperspektiv är dock sekretesslagen en viktig faktor när det gäller att ge förutsättningar för informationsutbyte. En stor del av den berörda informationen omfattas av sekretess, och för att utbyte ska vara möjligt krävs därför sekretessbrytande regler.

Databaslagar

Databaslagar, som tidigare kallades registerlagar, förekommer för ett stort antal myndigheter och sektorer. De reglerar i större eller mindre utsträckning samtliga fyra ovannämnda dimensioner av informationsutbytet.

En sammanställning av den reglering i databaslagar som är relevant för informationsutbytet finns i bilaga 3. Av sammanställningen framgår att för AMV, arbetslöshetskassorna och Försäkringskassan gäller databaslagar medan CSN:s behandling och utbyte av personuppgifter inte omfattas av en sådan lag utan i stället enbart regleras av personuppgiftslagen. När det gäller IAF har riksdagen godkänt regeringens förslag att införa en databaslag rörande IAF:s verksamhet²⁰. Den nya lagen, som träder i kraft den 1 juli 2006, reglerar bland annat IAF:s möjligheter till automatisk behandling av personuppgifter som används för att hålla en statistik- och tillsynsdatabas.

²⁰ Behandling av personuppgifter vid Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen, m.m. (prop. 2005/06:152, bet. 2005/06:AU10, regeringsbeslut 2006-06-01).

Databaslagarna är uppbyggda som integritetsskyddsregler. Syftet med regleringen är alltså i grunden att noggrant reglera utbytet av information, bl.a. genom att begränsa möjligheterna till och formerna för informationsutbyte. Begränsningarna kan gälla för vilka ändamål uppgifter får behandlas, vilka uppgifter som får behandlas, vilka som får ha tillgång till uppgifter, vilka sökmöjligheter som får finnas samt i vilken utsträckning och i vilken form uppgifter får utbytas med andra aktörer. De liknar på detta sätt sekretesslagen, som även den anger begränsningar i möjligheterna till utlämnande av information.

När det gäller utbyte av information innehåller databaslagarna normalt regler som anger att viss information får utlämnas till en annan myndighet. I vissa fall anges också att en myndighet är skyldig att lämna ut vissa uppgifter till andra myndigheter. I databaslagarna regleras normalt inte heller några skyldigheter att behandla eller tillhandahålla information.

Databaslagarna kompletteras av förordningar, där förutsättningarna för informationsbehandling och utbyte närmare anges. I vissa fall är regleringen i lag och förordning mycket detaljerad och anger exakt vilka uppgifter som får behandlas och exakt för vilka syften.²¹ När så är fallet lämnas mycket litet utrymme åt myndigheternas överväganden. Ett exempel på detta är regleringen av behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. På andra sidan av skalan finns CSN och arbetslöshetskassorna, vars behandling och utbyte av information styrs av bl.a. personuppgiftslagen. I de fall det inte finns någon databaslag med tillhörande förordning lämnas ett mycket stort ansvar till myndigheten när det gäller att bedöma lämpligheten i olika utbyten.

Av sammanställningen i bilaga 3 framgår att de olika lagarna reglerar olika aspekter av informationsutbytet. Vad som utan vidare kan noteras är att regleringen av olika relationer inte är symmetriska, dvs. samma aspekter av informationsutbytet är inte reglerade för alla inblandade. En av dessa asymmetrier består i att en myndighet (CSN) helt saknar databaslag.

²¹ Detta kallas ibland reglering på termnivå.

Som nämnts tidigare kräver informationsutbyte att det finns sekretessbrytande regler i sekretesslagen. Det krävs också att databaslagarna tillåter att de uppgifter som krävs får utbytas och att de får utbytas i lämplig form. En adekvat reglering kräver alltså ett samspel mellan sekretesslagen och databaslagarna.

Uppgiftsskyldighet är endast delvis reglerad

Av sammanställningen i bilaga 3 framgår att uppgiftsskyldighet enligt lag bara föreligger i ett fåtal av de berörda relationerna. Det är egentligen endast i de utbytessituationer som berör arbetslöshetskassorna som uppgiftsskyldigheter finns reglerade. Databaslagarna anger huvudsakligen när myndigheterna har rätt att utbyta information. Såsom reglerna är formulerade ges alltså myndigheterna, åtminstone formellt, ett val att själva avgöra om information ska utbytas eller inte.

Ur ett styrningsperspektiv är en sådan reglering inte helt konsekvent. Regleringen kan tolkas som en signal att allt informationsutbyte är av ondo. Men i själva verket är det så att det här berörda informationsutbytet inte bara är tillåtet, utan av statsmakterna eftersträvat. Vilka uppgifter som ska utbytas och på vilket sätt utbytet får ske, är ju även det något som varit föremål för regeringens och Riksdagens överväganden i lagstiftningsprocessen. I lagstiftningsprocessen har också bedömts vilka sekretessbrytande regler som behövs, och myndigheterna behöver därför inte heller ta ställning till om det i enskilda fall eller för enskilda kategorier av uppgifter är lämpligt med utbyte.

Det kunde vara mer konsekvent att uttryckligen ange att myndigheterna är skyldiga att utbyta information. En sådan styrning kan också ligga till grund för krav på uppföljning. När de regleringar som är aktuella inte kräver att myndigheterna ska utbyta information, utan endast anger att de får utbyta information, blir kravställningen och följaktligen underlag för uppföljning otydlig.

Till frågan om uppgiftsskyldigheter hör frågan om hur ändamålen med informationsbehandling och registerföring beskrivs i databaslagarna. I regleringen anges normalt att myndigheterna *får* behandla vissa uppgifter för vissa ändamål. I praktiken kan inte myndigheterna utföra sina uppgifter utan att behandla dessa

uppgifter. I praktiken *måste* myndigheterna behandla informationen. Detta spelar i och för sig mindre roll ur styrningsperspektiv, eftersom myndigheten inte har något val.

Sett ur ett informationsutbytesperspektiv blir dock denna regleringsmodell problematisk. Myndigheterna behöver information ur andra myndigheters system för sin egen ärendehandläggning. Myndigheterna har därför i praktiken ett ansvar för att vissa uppgifter finns tillgängliga inte bara för den egna verksamheten utan också för andra myndigheters verksamhet, d.v.s. en uppgiftsskyldighet. Ett konkret exempel är Försäkringskassans frågor till arbetslöshetskassorna, som sedermera utgör underlag för arbetslöshetskassornas egna kontrollinsatser. Sett ur detta perspektiv kan samma styrningsresonemang som ovan tillämpas. Konsekvensen blir då att det kan vara påkallat att reglera myndigheternas skyldighet att föra vissa register, inte för att det krävs för deras egen verksamhet, utan för att uppgifterna behövs i andra myndigheters verksamhet. Detta kan ske genom att det i databaslagarnas ändamålsbestämmelser tydligare och mer konsekvent anges när en myndighet har ansvar för att föra register vars syfte är att vara tillgängliga även för andra myndigheters verksamhet.

Begreppet direktåtkomst ger tolkningsproblem

I uppdraget ligger att särskilt bedöma hur möjligheterna till direktåtkomst har utnyttjats. I denna fråga ligger en särskild komplikation, eftersom det vid kontakterna med myndigheterna visat sig att just begreppet direktåtkomst vållat en del tolkningsproblem. Exempelvis nämner Försäkringskassan tolkningsproblem kring begreppet direktåtkomst som ett skäl till att önskat utvecklingsarbete dröjt.

I samband med Statskontorets fallstudier har vi träffat på minst tre olika tolkningar av begreppet direktåtkomst:

- att själv få söka i andra myndigheters databaser
- att få förbestämda svar på ett begränsat antal förbestämda frågor

- att snabbt få den information man behöver, d.v.s. korta responstider.

De grundläggande begrepp som används i författningstexten för att beskriva olika åtkomstmetoder är *direktåtkomst* (tidigare terminalåtkomst) och *utlämnande på medium för automatiserad behandling* (tidigare medium för ADB). Dessa begrepp började användas under 1980-talet. Den tekniska utvecklingen sedan den tiden har gjort att begreppens tillämpning på modernare åtkomstmetoder har blivit oklar.

Frågan har utretts inom ramen för det s.k. SAMSET-projektet, som leds av Skatteverket. Utredningen har gjorts med utgångspunkt i praktiska frågor kring tillämpning hos bl.a. Försäkringskassan och Skatteverket.²² Vi går här inte närmare in på de problem som identifierats. Kort kan dock konstateras att tolkningsproblem finns och att de vållat huvudbry för de inblandade myndigheterna.

Detta innebär dock inte nödvändigtvis några problem för vår utvärdering. I vårt uppdrag talas mer allmänt om ”automatiska kontroller och direktåtkomst”, vilket vi tolkat som omfattande alla former av elektroniskt informationsutbyte. För våra ändamål är uppgiften därför inte att analysera hur ett visst begrepp i författningstexten tolkats och tillämpats.

Det vi konstaterar i vår beskrivning av informationsutbyte i praktiken är att direktåtkomst i bemärkelsen att få förbestämda svar på ett begränsat antal förbestämda frågor är den dominerande metod som används. I viss mån används batch-körningar av hela populationer mot andra databaser. Möjlighet till fri sökning i andra organisationers databaser förekommer inte.

Otydlighet och bristande precision i den information som utbytes

Som framgår av redovisningarna i kapitel 3 finns visst missnöje över precisionsgraden i den information som utbytes. Det gäller,

²² SAMSET-rapport 2005:1 Elektroniskt informationsutbyte – myndighetssammansamma rättsfrågor.

för det första, omfattningen av den information som ingår i informationsutbytet, exempelvis kan Försäkringskassan i vissa fall endast få uppgifter om innevarande och föregående år från AMV samtidigt som äldre material från CSN inte är tillräckligt utförligt för Försäkringskassans behov. För det andra vill Försäkringskassan ha mer precisa uppgifter från AMV och arbetslöshetskassorna medan de senare i sin tur vill ha tydligare besked från Försäkringskassan. Detta handlar om information som redan finns registrerad hos Försäkringskassan, arbetslöshetskassorna och AMV och som det inte finns några större tekniska hinder för att utbyta. För det tredje uppger CSN att Försäkringskassan ibland skickar över ett tjugotal uppgifter när ett par uppgifter skulle vara tillräckliga för CSN:s kontrollbehov.

De uppgifter som ingår i informationsutbytet är reglerade i de databasförordningar som infördes till följd av 2002 års reform. Regleringen är på "termnivå" och är ett resultat av dels önskemål från berörda myndigheter och organisationer, dels avvägningar mellan krav på upprätthållande av den personliga integriteten och informationsutbytets behov av effektiva rutiner. Konsekvensen av bristande precision i den information som utbyts är att informationen måste kompletteras med uppgifter som inhämtas manuellt. På så sätt är bristande precision i den information som utbyts ett hinder för helautomatiskt och effektivt informationsutbyte.

De materiella reglerna är komplexa och inte koordinerade

Den materiella regleringen är betydelsefull som en grundläggande förutsättning för informationsutbytet. Eftersom de materiella reglerna anger hur förmånerna ska beräknas, blir de styrande för vilken information som finns tillgängliga i aktuella informationssystem. De sätter därmed restriktioner för vilken information som kan utbytas.

De materiella reglerna styr också vilka enheter som används för beräkning av förmåner. Detta är ett problem då de materiella reglerna inte är koordinerade, exempelvis utgår de från olika tidsbegrepp. Detta problem gör sig främst gällande i samband med utbetalning av ersättning. Eftersom förmånssystemen bygger på beräkningar, måste de enheter som används vara lika för att uppgifter ska kunna användas för kontroll mellan systemen. Så är

emellertid inte fallet. Arbetslöshetskassorna arbetar med en försäkring som omfattar sju dagar men där ersättning kan betalas ut maximalt fem dagar per vecka, från 0 till 40 timmar. Till Försäkringskassan redovisas en omfattning som varierar mellan 1/1, 1/2, 1/4 och 1/8 dag. Flera av Försäkringskassans regelverk omfattar 7 dagar per vecka med en omfattning på 25 %, 50 %, 75 % eller 100 %. Försäkringskassan använder heldag med 50 % ersättning, medan detta hos arbetslöshetskassorna är en halvdag. Dessa skillnader i grundparametrar kräver "översättning" eller "tolkning" mellan de olika systemen och gör att det för närvarande inte går att skilja automatiskt på godkända och felaktiga dubbelutbetalningar, utan det kräver manuell utredning.

Vid informationsutbyte behövs ett omräkningssystem för att översätta informationen så att den kan utbytas mellan avsändande respektive mottagande organs handläggningsrutiner. Omräkning görs i de tekniska systemen, vilket kräver utvecklingsarbete och verksamhetsanalyser för att informationsutbytet ska kunna fungera.

Att ändra de materiella reglerna för att underlätta informationsutbyte är förmodligen mindre lämpligt. För det första är reglerna utformade efter de mål och förutsättningar som gäller på respektive område. Vi har inte gjort någon djupare analys av detta, men rimligen fyller regelverkens olika tidsindelningar, villkor etc. ett syfte. Reglerna kan t.ex. syfta till att avgränsa målgruppen för en viss förmån. För det andra kan även små justeringar ge stora finansiella konsekvenser, något som gör att Regeringskansliet intar en restriktiv hållning till sådana regeländringar.

Komplexiteten i respektive regelverk kan i sig innebära att "mötet" mellan de olika regelverken som informationsutbytet utgör blir ytterst komplicerat. På så sätt kan reglernas komplexiteten i sig ses som ett hinder för den kontroll som ska åstadkommas genom informationsutbyte. En aktuell undersökning av

komplexiteten i förmånssystemen i Storbritannien²³ visar att detta kan leda till ökade risk för:

- felaktiga beslut som präglas av bristande konsekvens, bedrägeri, lägre utnyttjande och fler besvärssärenden
- tung administrativ börda, personalintensiv hantering, personal som arbetar under stor press, behov av stora administrativa IT-system och försämrade resultat
- problem att leverera bra service, brister i information, förseningar i ärendehantering och utbetalningar, svårigheter för de försäkrade att kräva sin rätt
- negativa effekter på regeringens mål, incitament att arbeta, pensionssparande och stöd till barnfamiljer.

De olika materiella regelverken blir alltså bestämmande för vilken information som över huvud taget finns att tillgå för kontrolländamål, och delvis för hur denna information är strukturerad. De sätter därmed gränser för hur långt man kan komma i form av automatiska kontroller. Eftersom det här rör sig om frågor som har att göra med de olika förmånernas grundläggande utformning, skulle det krävas en långtgående förändring och samordning av de olika förmånssystemen för att åstadkomma optimala förutsättningar för informationsutbyte. Obenägheten att ändra de bakomliggande materiella regelverken, av kostnads- och andra skäl, utgör därför en begränsande faktor för informationsutbytet.

Attityder till den personliga integriteten skiftar

Inom de berörda organisationerna har vi träffat på olika synsätt beträffande vilka hänsyn som bör tas till skyddet av till den personliga integriteten. Det finns ett mer restriktivt synsätt som innebär att kontroll ska göras endast om man har skäl att tro att allting inte står rätt till, att det finns en indikation eller impuls som gör att kontrollrutinen initieras. Med detta synsätt uppfattas kontroll av ärenden utan någon sådan indikation som ett intrång i den personliga integriteten. Ett annat synsätt är att alla ärenden bör kontrolleras, för då är det ingen som pekats ut särskilt eller

²³ Dealing with the complexity of the benefits system, Department of work and pensions, National Audit Office, HC 592, 18 November 2005.

missgynnas. Kontroll av ärenden utan särskild anledning kan dock även här uppfattas som ett intrång i den personliga integriteten.

I det nuvarande informationsutbytet förekommer dels rutiner som bygger på indikationer, exempelvis att en person som gör en sjukankmälan och samtidigt uppger sig vara arbetslös, dels kontroll av hela kundstocken, exempelvis Försäkringskassans kontroll av föräldrapenning mot AMV:s uppgifter om arbetslöshet.

Skillnader i attityder avspeglar sig i olika kontrollstrategier. Dessa i sin tur kan ha sin grund i skillnader i hur respektive organisation ser på integritetsfrågor. Här kan finnas anledning att mer principiellt analysera hur den personliga integriteten påverkas av informationsutbytet och olika kontrollstrategier. Denna fråga tycks man inte ha reflekterat över hos exempelvis IAF i samband med sin tillsyn.

Skillnader i attityden till integritet visar också på behovet av samordning av den rättsliga regleringen och kan tala för att grundläggande bedömningar bör göras på central nivå, d.v.s. av statsmakterna i lagstiftningsprocessen. Detta förutsätter dock också att sådana bedömningar verkligen görs, och att de kommer till uttryck i den rättsliga regleringen. En väl samordnad reglering kan således vara ett gott medel för att åstadkomma en likartad praktisk hantering av integritetsfrågor i de olika myndigheterna.

Regelverket är inte alltid i fas med behoven

Vi har uppmärksammat flera fall där nya regler om informationsutbyte inte ligger i fas med informationsutbytets behov. Koordinering av reglerna om informationsutbytet med de behov som finns hos berörda organisationer har inte fungerat fullt ut. Det föreligger förslag till regeländringar från myndigheter för att underlätta informationsutbytet som regeringen inte har tagit ställning till. Avbrottet i informationsutbytet mellan februari och augusti 2005 är ett känt fall, som fick negativa följder för Försäkringskassans och arbetslöshetskassornas respektive verksamheter. Ytterligare framställningar med förslag till ändringar för att underlätta informationsutbytet har lämnats in till regeringen för

åtgärd men utan resultat. Det gäller exempelvis en framställan från AMS såväl år 2004 som år 2005 angående elektronisk överföring av besked om ifrågasättande av rätt till arbetslöshetsersättning till arbetslöshetskassorna.

Departementens bild är att myndigheterna i sina förslag inte alltid har klart för sig konsekvenserna av sina framställningar om regelförändringar. Det kan vara fråga om ekonomiska konsekvenser, tidsutdräkt för att genomföra regeländringar och komplicerade avvägningar mellan olika intressen som måste göras under beredningsprocessen.

Bristande anpassning av regelverket till informationsutbytetts behov riskerar att påverka förtroendet för utbytet och därmed handläggares och organisationers incitament att tillämpa informationsutbytet negativt. Det finns också en risk att myndigheterna uppfattar regelverket som enbart ett hinder eller som ett uttryck för överdrivna integritetshänsyn.

Å andra sidan går det ofta inte, som vi har berört tidigare, att genomföra regeländringar utan att det uppstår någon form av negativa konsekvenser. Det kan gälla ökade kostnader för staten, minskade inkomster för individer eller försämrat integritetsskydd. Det är viktigt att det finns en förståelse för sådana konsekvenser när t.ex. myndigheter föreslår förordningsändringar. Samtidigt är det vår uppfattning att smärre justeringar som inte har större principiella konsekvenser bör kunna behandlas mer skyndsamt. För att undvika att informationsutbytet blir statiskt är det viktigt att det öppnas en dialog mellan berörda myndigheter och organisationer och Regeringskansliet i syfte att etablera rutiner för hur förslag på sådana regelförändringar kan beredas utan onödiga dröjsmål.

4.2.2 Tekniska förutsättningar

I vår utvärdering och i de rapporter som lämnats av de samverkande organisationerna har få synpunkter kommit fram rörande de tekniska förutsättningarna eller om att det skulle finnas tekniska problem med informationsutbytet. Den bild vi har är

- att rutinerna är användarvänliga
- att flertalet rutiner i informationsutbytet inte är helautomatiska
- att de tekniska systemen inte är fullt ut koordinerade och att det finns tekniska begränsningar
- att kostnaderna för de tekniska systemen har varit relativt blygsamma.

Rutinerna är användarvänliga

Vårt allmänna intryck är att de nya rutinerna fungerar bra tekniskt, har ett användarvänligt gränssnitt och korta svarstider. Det har varit få driftsstörningar och det finns sällan felaktigheter i den information som utbyts. Rutinerna har fått ett positivt mottagande av handläggarna och uppfattas som mycket mer effektiva än de gamla. Dock finns önskemål bland handläggare om insatser för att bl.a. förbättra användarvänligheten ytterligare.

Av teknik- och kostnadsskäl har driftsstödet för systemet begränsats. Till exempel finns det ingen tillsyn över driften av AMV:s system på söndagar, vilket kan skapa problem för Försäkringskassan som vid vissa tillfällen har behov av att handlägga ärenden då.

Flertalet rutiner i informationsutbytet är inte helautomatiska

Dagens informationsutbyte innehåller såväl automatiska kontroller som manuella inslag. De manuella inslagen ligger dels tidigt i processen då ärenden initieras, d.v.s. före de elektroniska rutinerna, dels under den utredningsfas som informationsutbytet utmynnar i för vissa ärenden. Endast enstaka rutiner är helautomatiska, d.v.s. från elektronisk ansökan till utbetalning av ersättning.

Beslut om rätten till förmåner och om utbetalning av ersättning initieras när den försäkrade lämnar in en skriftlig ansökan. Ifyllda blanketter skickas iväg för inskanning och kan läsas därefter på skärmen av handläggare på Försäkringskassan (ansökningsblanketter) eller arbetslöshetskassan (ansökningsblanketter och kassakort). De blanketter som används av Försäkringskassan uppfattas inte vara helt ändamålsenliga då de delvis är felaktigt konstruerade och svåra att förstå, vilket försvårar för såväl den försäkrade som kassans egen hantering. Felaktigt ifyllda blanketter förekommer oftare vid manuell hantering. Elektroniska blanketter med inbyggda kontroller har hittills endast tagits fram för ansökan om tillfällig föräldrapenning. Däremot använder en del arbetslöshetskassor elektroniska kassakort. Avsaknaden av automatiska kontroller av ansökningar för olika förmåner innebär att fel kan finnas i indata som ligger till grund för prövning av rätten till förmåner och utbetalning av ersättning.

Tillämpningen av frågerutinen är också beroende av en manuell insats. Det behövs en aktiv handling från handläggarens sida för att aktivera kontrollrutinen. Rutinen är nämligen inte inlagd i det tekniska ärendehandläggningssystemet som ett obligatoriskt moment utan den kan väljas bort. I vissa fall ligger kontrollrutinen dessutom efter beslutsmomentet i processflödet.

Av tekniska och praktiska skäl kontrolleras i vissa fall hela populationen, exempelvis vid utbetalning av föräldrapenning, medan det i andra fall endast är ett urval ärenden som kontrolleras när det finns en indikation på att kontroll bör väljas.

Fortfarande byts information rutinmässigt per telefon och telefax såväl i beslutssituationer som vid utredningar. Det innebär att handläggare på exempelvis Försäkringskassan sitter i telefonkö hos AMV:s kundtjänst, och då får vänta på motringning till Försäkringskassans växel. Begärda uppgifter, som i allmänhet finns i elektronisk form hos utlämnande part, lämnas därefter muntligt per telefon. Försök med särskilda telefonnummer under den period då frågerutinen inte var i drift har inte fallit väl ut, enligt Försäkringskassans handläggare. Elektronisk post används inte för att kommunicera mellan myndigheterna, av säkerhetsskäl.

En orsak till dessa manuella telefonkontakter är att det finns begränsningar i vilken information som är tillgänglig genom systemet. Exempelvis får Försäkringskassan endast tillgång till AMV:s uppgifter för innevarande och föregående år för avslutade ärenden. Detta beror på att äldre uppgifter gallras bort.²⁴ En annan orsak är att de automatiska beskeden i vissa fall saknar den precision som behövs för att kunna fatta beslut.

De tekniska systemen är inte fullt ut koordinerade

Informationsutbyte mellan myndigheter innebär att de självständiga handläggningsrutinerna inom respektive myndighet och organisation är elektroniskt samordnade med varandra. Det innebär att det krävs översättning mellan de enskilda handläggningsystemen.

Vissa förhållanden och rutiner inom respektive myndighet som inte direkt har med informationsutbyte att göra, kan påverka hur pass väl utbytet fungerar. Ett exempel är Försäkringskassans utbetalningsrutin. Besked om avslutad sjukperiod registreras i Försäkringskassans system först sedan sjukpenning utbetalats, vilket sker en gång per månad. Däremot uppger Försäkringskassan att man levererar statuskoder om sjukskrivningen är pågående eller har avbrutits till arbetslöshetskassorna. De arbetslöshetskassor vi har undersökt uppger dock att de får besked från rutinen att sjukdomsperioden är pågående fram till att betalningen har gjorts, även om den försäkrade har blivit frisk och återgått till att uppbära arbetslöshetsersättning. Arbetslöshetskassan får då kräva att den försäkrade skaffar intyg från Försäkringskassan om att sjukperioden avslutats. Detta merarbete uppges sålunda beror på att Försäkringskassans utbetalningsrutin inte är koordinerad med informationsutbytesrutinen.

Tekniska begränsningar finns

De enskilda myndigheter och organisationer som ingår i informationsutbytet utvecklar de egna handläggningssystemen kontinuerligt. Systemen är inte i första hand till för informationsutbyte utan är centrala handläggnings- och informationssystem för res-

²⁴ Lag (2002:546) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten, § 16.

pektive organisations egen kärnverksamhet. De tekniska system som berörs är stora och komplexa, vilket i sig är en begränsande faktor för samarbete systemen emellan, eftersom ändringar i komplexa IT-system ofta är kostsamma och tidskrävande. Utvecklingsarbetet sker enligt tidplaner som inte i första hand har med informationsutbyte att göra.

Utveckling av informationsutbytesrutinen är ett successivt arbete som bl.a. gör att det krävs tid att utvärdera och genomföra de många förslag till förbättringar som kommit fram. Enligt uppgift finns exempelvis många ännu obearbetade förslag till förbättringar av arbetslöshetskassornas system OAS. I våra fallstudier har vi också mött exempel på att kassor anpassar systemet till de egna behoven genom sidorutiner. Ansvariga menar att det inte går att utveckla informationsutbytet i en snabbare takt än vad de tekniska systemen tillåter. Exempelvis saknas i dag ett gemensamt ärendehanteringssystem för samtliga 37 arbetslöshetskassor, men ett sådant system (ÅGA) kommer successivt att införas det kommande året. Detta bör ytterligare förbättra förutsättningarna för informationsutbyte.

Samtidigt finns vissa tekniska begränsningar i systemen som exempelvis gör det svårt att ta fram statistik för uppföljning. De nuvarande handläggningssystemen inom Försäkringskassan och arbetslöshetskassorna har ingen funktion för att lätt producera uppföljningsstatistik rörande hur ofta informationsutbytesrutinen används eller utfallet av kontrollerna.

Kostnaderna för de tekniska systemen har varit relativt blygsamma

Av det underlagsmaterial i form av skriftligt material, och de intervjuer vi genomfört och våra fallstudier har vi inte kunnat få en heltäckande, aktuell bild av kostnaderna för vare sig det hittills genomförda utvecklingsarbetet avseende informationsutbytet eller driften av informationsutbytet. En uppskattning av dessa kostnader redovisas dock i Kontrollrutinprojektets slutrapport från november 2002. Enligt rapporten hade för arbetet i projektet från det tillfälliga statsanslaget Kontrollfunktionen i staten finansiering givits om ca 19,7 mkr. Därtill beräknades att kostnaderna för resterande investeringar och utvecklingsarbete efter

projektets avslutande skulle komma att uppgå till ca 25 mkr och att ett fullt utbyggt informationsutbyte skulle leda till ökade driftskostnader om ca 3,5 mkr per år.

4.2.3 Administrativa förutsättningar

Statskontorets bedömning är att nuvarande informationsutbyte fungerar relativt väl i praktiken. Samtidigt finns det svagheter i de administrativa förutsättningarna för informationsutbytet. Statskontoret konstaterar att:

- samverkan bedrivs utan helhetsperspektiv
- mål och kontrollstrategi saknas
- regeringens styrning är svag och är inte anpassad för tvärssektoriellt samarbete
- myndigheterna inte följer inte upp insatserna
- den formella ramen för samverkan är svag.

Samverkan bedrivs utan helhetsperspektiv

Informationsutbytet bedrivs i samverkan mellan ett antal statliga myndigheter och andra organ. Dessa svarar var för sig för tillämpning av komplexa regelverk vid prövning av rätt till olika förmåner, med tillhörande IT-system, rutiner, handläggare och organisationer. Utbytet innebär att vissa uppgifter som ingår i berörda organs IT-system utbyts elektroniskt i syfte att underlätta samordning av respektive förmåner. Komplexiteten i de enskilda systemen har betydelse för informationsutbytet, då det är där systemen och reglerna möts och ska samordnas, bl.a. genom elektroniska översättningsfunktioner. Komplexiteten kan därmed fungera som en begränsande faktor för informationsutbyte, exempelvis är det svårt att överblicka konsekvenserna av ändringar i olika regler och delsystem som samverkar.

Den samverkan mellan berörda organ som utbytet förutsätter sker i dag genom ett frivilligt nätverk i form av den s.k. samverkansgruppen. Gruppen, som träffas några gånger om året, har inget formellt uppdrag eller utpekad huvudansvarig. I stället ansvarar varje ingående organ för sin del av samverkan. De organ som ingår har också skilda roller och uppgifter. Förutom Försäkrings-

kassan, CSN och AMV och arbetslöshetskassorna, vilka svarar för det faktiska utbytet, ingår också tillsynsmyndigheten IAF. Arbetslöshetskassorna företräds av Arbetslöshetskassornas samorganisation, SO. Skillnaderna mellan de samverkande organisationerna kan vara en faktor som försvårar samarbetet liksom det faktum att arbetslöshetskassorna inte är myndigheter. Det finns exempelvis 37 arbetslöshetskassor av varierande storlek och därmed också varierande resursmässiga förutsättningar.

IAF:s tillsynsansvar för arbetslöshetskassorna har inte preciserats i den nya myndighetens instruktion, till skillnad från tillsynsansvaret gentemot AMV. IAF har inget tillsynsansvar över arbetslöshetskassornas samorganisation, som utvecklar och förvaltar de IT-system som används av kassorna för informationsutbyte.

Förhållanden och rutiner inom respektive organ som inte direkt har med informationsutbytet att göra, kan också inverka på hur väl informationsutbytet fungerar. Det förekommer exempelvis dröjsmål och andra problem p.g.a. myndighetsspecifika rutiner och eftersläpande handläggning som i sin tur påverkar andra delar av informationsutbytet. Förseningar i handläggning hos en part kan t.ex. leda till att en annan part hinner betala ut ersättning som egentligen inte borde ha betalats ut. I sådana situationer måste en tids- och resurskrävande återkravsprocess inledas. Något gemensamt system för samordning av utbetalningar finns inte.

Vem som har det formella ansvaret för att utreda dubbelutbetalningar tycks det råda oklarhet om, då detta hänger samman med tidpunkter för utbetalningar i de olika systemen. Arbetslöshetskassorna har exempelvis påtalat att man ofta tvingas genomföra egna utredningar till följd av tillkortakommanden hos andra parter i utbytet, t.ex. sena besked från Försäkringskassan rörande avslutning av sjukperioder, retroaktiva beslut om sjukpenning, förseningar p.g.a. lång handläggning, försenad avanmälan från AMV, liksom ifrågasättande av rätt till ersättning.

Det faktum att samverkan kring informationsutbytet drivs i form av ett frivilligt nätverk gör tillsammans med de ingående syste-

mens komplexitet att det finns en risk att driften och utvecklingen av utbytet inte sker utifrån ett tydligt helhetsperspektiv. Utvärderingen visar att det uppenbarligen finns frågor som behöver hanteras utifrån ett sådant systemperspektiv. Vår bedömning är t.ex. att det faktum att det inte finns någon utpekad huvudansvarig part för utbytet har bidragit till att det inte ges någon samlad information till de försäkrade om vilka förmåner som får respektive inte får förenas. Den information som ges i dag är i stort sett begränsad till de berörda organens egna regelverk.

Mål och kontrollstrategi saknas

Informationsutbytet omfattar många olika typer av moment och styrs av en mängd olika regler. Komplexiteten gör det svårt att överblicka och därmed även att styra, följa upp och utvärdera informationsutbytet.

Målen för 2002 års reform var att effektivisera ärendehantering, förbättra servicen till enskilda, stärka kontrollen av statens medel samt att förebygga felaktiga utbetalningar. Dessa mål är mycket allmänt hållna. Berörda myndigheter och organisationer har inte heller utvecklat någon kontrollstrategi eller preciserade mål för informationsutbytet. Inga specifika mål eller återrapporteringskrav har exempelvis ställts upp för informationsutbyte på länsnivå inom Försäkringskassan, och informationsutbytet ingår inte i den kontrollstrategi som Försäkringskassan arbetat efter under år 2005. Budskapet från Försäkringskassans huvudkontor rörande i vilka situationer informationsutbytesrutinen ska användas uppfattas ute i organisationen som otydligt. Den officiella linjen enligt huvudkontoret är att frågor ska ställas i de fall den försäkrade uppger att han/hon inte har en anställning, d.v.s. är arbetslös. Det innebär att man kontrollerar de som uppger att de är arbetslösa, medan de som inte uppger detta inte kontrolleras. Vår bild är att detta budskap inte har förts ut tillräckligt tydligt i organisationen. Detta leder till att det inom Försäkringskassan finns en oklarhet om när frågor ska ställas till systemet.

Konsekvensen av den otydliga styrningen är att regionala variationer har förekommit beträffande hur mycket informations-

utbytesrutinen används. För vissa delrutiner och förmånsslag kontrolleras dessutom samtliga ärenden, medan det i andra fall blir ett urval ärenden som kontrolleras.

Frågefrekvensen i A-kasserutinen i januari 2006 varierar mellan 7 procent och 62 procent enligt Försäkringskassans egen statistik (se tabell 3.2). Försäkringskassan har inte kunnat ge någon förklaring till de betydande skillnaderna mellan olika län, eller mönstret i stort. Hög andel frågor visar på ett aktivt utnyttjande av rutinen, men är det bra? En hög andel frågor kan tyda på att man inte gör någon egen riskbedömning och urval, utan frågor ofta för att vara på den säkra sidan. En låg andel kan bero på ett systematiskt urval med utgångspunkt i fastställda riskkriterier – eller att man saknar resurser. Kontrollintensiteten varierar således mellan olika delar av landet, vilket är i strid med principen om likabehandling. Dessutom innebär det att underlaget för arbetslöshetskassornas kontroller, som bygger på Försäkringskassornas frågor, har betydande brister.

I de län som omfattats av våra fallstudier från hösten 2005 har Försäkringskassans handläggare i den nya rutinen fått muntligt besked från länsledningen att kontroll ska göras i 100 % av fallen. Trots att rutinen kan väljas bort är vår bild också att den används konsekvent vid ärenden där sökande uppger att denne är arbetslös. Rutinen är dock inte obligatorisk och skulle kunna integreras bättre i handläggarnas IT-stödda beslutsrutiner.

Mål- och resultatstyrning är inte anpassad för tvärsektoriellt samarbete

Informationsutbytet är ett tvärsektoriellt utvecklingsprojekt som sträcker sig över många år. Vissa inslag har funnits i 20 år. Reformen år 2002 ledde till flera viktiga förändringar, bl.a. utvidgades sekretesslagen till att även omfatta arbetslöshetskassorna. Dock innebar reformen inte att utgångspunkterna för informationsutbytet ändrades, utan karaktären av utvecklingsprojekt består. Under den tid vår utvärdering pågått har exempelvis flera viktiga ändringar skett. En uppdaterad version av Försäkringskassans Fråga A-kassarutin infördes i slutet av augusti 2005 och har i den nya versionen utvidgats till att även omfatta AMV. En

helt ny rutin för kontroll av föräldrapenning mot arbetslöshetsersättning infördes successivt fr.o.m. oktober 2005. Ytterligare en förändring är att en ny version av arbetslöshetskassornas gemensamma utbetalningssystem OAS började införas i slutet av september. Det är mot denna bakgrund som regeringens styrning bör analyseras

Regeringskansliets styrning av elektroniskt informationsutbyte är utformad så att de tre berörda departementen (Näringsdepartementet, Socialdepartementet och Utbildnings- och kulturdepartementet) utfärdar likalydande regleringsbrev för berörda myndigheter. I regleringsbreven för år 2006 anger regeringen följande:

Försäkringskassan skall i samråd med Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen och Centrala studiestödsnämnden senast vid utgången av juni 2006 till regeringen redovisa en bedömning av:

- i vilken utsträckning felaktiga utbetalningar kunnat undvikas och en beloppsmässig beräkning av dessa,
- vilken effekt de vidtagna åtgärderna har haft för att förbättra servicen för enskilda,
- i vilken utsträckning antalet återkravsärenden har kunnat begränsas,
- uppnådda effektivitetsvinster vad gäller administrationen, samt
- i vilken utsträckning möjligheten till elektroniskt informationsutbyte har utnyttjats i handläggningen.

Tidigare år har liknande rapporteringskrav angivits i regleringsbreven och myndigheterna har var för sig gjort en egen återrapportering. Enligt uppgift kommer myndigheterna inte att hinna rapportera in utfallet av effektmätningen (v. 20) för år 2006 till den 30 juni.

Styrningen från regeringens sida riktas således till varje ingående myndighet för sig från respektive departement, ibland med likalydande återrapporteringskrav i regleringsbreven. Några mål har inte ställts upp utan styrningen har enbart fokuserat på återrapportering. Arbetslöshetskassorna och deras samorganisation, som spelar en nyckelroll, ligger dock utanför denna styrning. Men ett flerårigt tvärsektoriellt utvecklingsprojekt, där utvecklingen till stor del styrs av den tekniska utvecklingen och omfattar IT-projekt med egna tidplaner, låter sig inte enkelt styras genom årliga regleringsbrev och täta avrapporteringar.

Karaktären av utvecklingsprocess och avsaknaden av preciserade mål på kort eller längre sikt gör det svårt att bedöma vilka resultat som har uppnåtts med informationsutbytet och som ska återrapporteras.

Begränsad uppföljning på myndighetsnivå

Uppföljning av informationsutbytet har gjorts vid två tillfällen. I det s.k. Effektmätningssprojektet har berörda samverkande organ följt upp informationsutbytet genom att utbetalningar från Försäkringskassan, CSN och arbetslöshetskassorna har samkörts under en vecka (v. 20) åren 2003 och 2004. Effektmätningen år 2005 uteblev då systemet var ur funktion under sex månader.

Studien visar att antalet personer som felaktigt har fått samtidig ersättning från två system har minskat mellan de två åren. Vecka 20 år 2003 skedde felaktiga dubbelutbetalningar av arbetslöshetsersättning och ersättning från Försäkringskassan till 558 personer, att jämföra med 402 personer v. 20 år 2004. Beloppsmässigt och omräknat till helår motsvarar dessa felaktiga ersättningar ca 49 mkr år 2003 och ca 37 mkr år 2004. Antalet fall av felaktig dubbelutbetalning av arbetslöshetsersättning och ersättning från CSN var 130 personer v. 20 år 2003 och 119 personer v. 20 år 2004. I kronor räknat motsvarar antalet fall v. 20 år 2004 ca 10 mkr omräknat till helår (motsvarande uppgift för år 2003 saknas). Som framgått tidigare gjordes ingen effektmätning år 2005.

Effektmätningssprojektets resultat måste rimligen tolkas som att det utökade informationsutbytet har bidragit till att minska antalet felaktiga dubbelutbetalningar, låt vara att det av projektets slutrapport inte framgår i vilken mån förbättringarna mellan v. 20 år 2003 respektive år 2004 eventuellt även kan bero på andra faktorer än det utökade informationsutbytet. Sannolikt kommer den positiva trenden också att förstärkas, bl.a. med hänsyn till att informationsutbytesrutinen har utvidgats och blivit mer etablerad. Till exempel förväntar sig de berörda organen att antalet felaktiga dubbelutbetalningar av föräldrapenning och arbetslöshetsersättning kommer att minska avsevärt genom att Försäkringskassan sedan mitten av augusti 2005 kan underrätta arbetslöshetskassorna om alla utbetalningar av föräldrapenning som gjorts till

personer som är registrerade som arbetslösa med en a-kasse-tillhörighet på Arbetsförmedlingen.

Utöver effektmätningen görs ingen uppföljning av informationsutbytet, fränsett exempelvis Försäkringskassans och CSN:s mätningar av det totala antalet frågor som ställs och responstider. Syftet med sådana mätningar är att bedöma systemets tekniska kapacitet och inte om utbytet används på önskvärt sätt i handläggningen eller vilka effekter det ger.

Någon statistik över exempelvis antalet frågor som ställs inom Försäkringskassan eller av arbetslöshetskassor i förhållande till det antal ärenden där kontroll bör göras, tas inte fram. Inte heller förs statistik över antalet ärenden som hamnar på åtgärdslistor, d.v.s. träffar som fordrar utredning.

Försäkringskassan presenterar löpande statistik över hur frågerutinen används på läns- och kontorsnivå på sitt intranät. Statistiken visar antalet frågor som ställs för olika ärendetyper. Däremot ställs inte antalet frågor i förhållande till antalet ärenden där frågor **bör** ha ställts i rutinen. Användningsfrekvensen framgår således inte. Den statistik som vi tidigare presenterat (avsnitt 3.1) visar däremot länens användningsfrekvens för rutinen. Detta togs fram speciellt på begäran av Statskontorets initiativ.

Försäkringskassans huvudkontor har således inte gjort någon egen uppföljning av användningsfrekvensen för rutinen. Huvudanledningen uppges vara att det inte ställs några som helst krav på hur frågerutinen ska användas ute i organisationen. Ytterligare förklaringar till avsaknaden av löpande uppföljning som lämnats är dels att man inte ser någon egen användning för sådan statistik, dels att det nuvarande datasystemet saknar en funktion för att lätt ta fram sådan statistik.

Tillsynsmyndigheten IAF har inte genomfört några konkreta tillsynsinsatser rörande informationsutbyte, utan uppger att fokus har varit kvaliteten i besluten d.v.s. om arbetslöshetskassorna tillämpat reglerna korrekt. Den egna statistikdatabasen ASTAT har hittills inte fått användas som underlag för tillsyn, trots att det i denna databas går att identifiera arbetslöshetskassor där dubbel-

utbetalningar gjorts och där medlemmar fått ersättning från två arbetslöshetskassor för samma period.²⁵ IAF har inte ställt några krav på arbetslöshetskassorna eller AMV rörande löpande uppföljning av informationsutbytet. Däremot har IAF gjort en översyn av kassornas e-tjänster, vilken bl.a. resulterat i underlag för tillsyn över kassorna och nya föreskrifter om e-tjänster.²⁶

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att berörda myndigheter och organisationer i princip inte har någon löpande uppföljning av informationsutbytet.

Information till försäkrade används inte på ett strategiskt sätt för att förebygga felaktigheter

Ärendehandläggning hos arbetslöshetskassor och Försäkringskassan initieras genom att den försäkrade skickar in en ansökan, på papper eller elektroniskt. Ansökan leder oftast till beslut både om rätten till en förmån och om utbetalning av ersättning. Information till den försäkrade inför att denne lämnar in en ansökan kan därför ses som första steget i kontrollrutinen.

Många arbetslöshetskassor gick ut med en bred information till medlemmarna om att informationsutbytet skulle starta i samband med att rutinen infördes hösten 2003. Information om att informationsutbytet sker kan också återfinnas på kassornas hemsidor. På en kassas webbplats kan exempelvis läsas:

”Vi vill uppmärksamma dig på att arbetslöshetskassan är skyldig att lämna vissa uppgifter till Försäkringskassan och Länsarbetsnämnden/arbetsförmedlingen. Vill du veta mer kontakta arbetslöshetskassan.”

Hos en annan kassa finns – på undanskymd plats – information om informationsutbytet under fliken ”Om något i ditt ärende blir fel” och dess underrubrik ”Sanktioner”:

²⁵ Regeringen lämnade i mars 2006 en proposition till riksdagen där man föreslår att IAF ska få använda ASTAT som statistik- och tillsynsdatas: ”Behandling av personuppgifter vid Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen, m.m.” (prop. 2005/06:152).

²⁶ Arbetslöshetskassornas e-tjänster, IAF2006:3, 2006-092-13, samt föreskrifter IAFFS 2006:1.

”Kassan ser ytterst allvarligt på fusk med försäkringen. Det innebär att kassan tillämpar lagens sanktioner när någon medvetet eller av oaktsamhet lämnat oriktiga uppgifter. Bedrägeri och förfalskning av intyg polisanmäls. Staten har ålagt a-kassorna att skärpa sin kontroll av utbetalningarna. Det sker genom samkörning av a-kassans och bl.a. försäkringskassornas dataregister.”

Däremot lämnas inga särskilda upplysningar om informationsutbytet i det skriftliga material med råd och anvisningar (om exempelvis vilka blanketter och intyg man ska skicka in), som sänds till den som ansöker om arbetslöshetsersättning. En sådan upplysning har tidigare funnits med i detta material, men har av utrymmesskäl tagits bort.

Oavsett hur uppmärksamman den som ansöker om arbetslöshetsersättning blir på informationsutbytet förekomst, så bör dock i sammanhanget påpekas att han eller hon genom att skriva under sitt s.k. kassakort²⁷ försäkrar riktigheten i lämnade uppgifter. Detta innebär bl.a. att man ska ange i vilken mån man erhållit sjuk- eller föräldrapenning under berörd period.

På motsvarande sätt försäkrar den som ansöker om en socialförsäkringsförmån med sin underskrift på de blanketter som används hos Försäkringskassan att de uppgifter som lämnas är ”fullständiga och sanna” samt att man är medveten om att det finns en skyldighet att meddela Försäkringskassan när uppgifterna ändras.

På Försäkringskassans blanketter finns ingen explicit hänvisning till informationsutbytet. Däremot anges i anslutning till den sökandes underskrift på blanketterna att de uppgifter man lämnar kommer att behandlas i Försäkringskassans datasystem. Där ges också en hänvisning om att mer information bl.a. finns i

²⁷ Utbetalning av arbetslöshetsersättning bygger på den enskildes insända anspråk på arbetslöshetsersättning (deklarerade kassakort). Kassakorten kan vara blanketter i pappersform eller, mindre vanligt, elektroniska kort via Internet. I de fall det handlar om papper så har arbetslöshetskassorna en centraliserad funktion för att scanna in korten. Den enskilde skickar in sitt kassakort var fjortonde dag.

Försäkringskassans broschyr ”Socialförsäkringsregister”. I denna broschyr – som finns på Försäkringskassans webbplats, om än inte på någon framträdande plats – anges:

”För utbetalning av de olika förmånerna och bidragen från socialförsäkringen lämnas uppgifter om identitet och belopp till bank- och postgiro. Dessutom görs överföringar av uppgifter om tidsperioder och belopp till exempelvis Skatteverket, Centrala Studiestödsnämnden, Kronofogdemyndigheten, Premiepensionsmyndigheten och kommunerna.”

Av blankettanvisningarna framgår dessutom under rubriken Viktig information:

”Skulle du bli arbetslös under din sjukskrivning måste du kontakta Försäkringskassan för att få rätt ersättning. Om Du inte meddelar Försäkringskassan och därför får för hög sjukpenning, kan du bli återbetalningsskyldig.”

Information om att informationsutbyte förekommer mellan myndigheter kan förebygga felaktiga anmälningar, samtidigt som tydlig information kan förstärka den enskildes integritet och öka förtroendet för informationsutbytet. Såväl information om materiella bestämmelser som om att informationsutbyte görs mellan systemen saknas dock ofta på blanketter (Försäkringskassan), i anvisningar (Försäkringskassan), på webbplatser (IAF), i broschyrer (SO) o.s.v. På våra frågor har det visat sig att kunskapen inom berörda organisationer om var sådan information ges och hur det ser ut inte sällan är bristfällig.

Då det gäller information om vilka förmåner som inte går att kombinera, är det ingen som känner något helhetsansvar för detta och vi har hittat få spår av denna typ av information. Förklaringar som ges är att det är för komplicerat att förklara, vilket bottnar i de olika och komplexa materiella regelverken, att varje myndighet/organ enbart har ansvar för sin egen del av systemet, att folk bör veta att man inte kan ha olika stöd samtidigt, att blanketterna är gamla o.s.v.

Tveksamhet till att ge mer information kan också hänga samman med att det hos allmänheten inte sällan tycks finnas en föreställning om att staten redan har all information som lämnats till skilda myndigheter i **en och samma** gigantiska databas. Denna bild har samstämmigt givits vid samtliga kontakter vi har haft med berörda myndigheter och organ. Därför resonerar man att det inte finns anledning att tala om att myndigheter samordnar regler och byter information med varandra.

Sammanfattningsvis, Statskontorets utvärdering visar att information till försäkrade inte används på ett strategiskt sätt som en preventiv åtgärd för att förebygga felaktigheter och försök att orättmätigt få del av förmåner man inte har rätt till.

Den formella ramen för samverkan är svag

Samverkan mellan de myndigheter och organisationer som ingår i informationsutbytet bygger med vissa undantag på uppdrag i myndigheternas regleringsbrev. Implementering av dessa uppdrag förutsätter organisatorisk samverkan. Detta sker dels direkt mellan berörda organisationer, dels genom Samverkansgruppen, som har sina rötter i det avslutade Samverkansprojektet och har karaktär av frivilligt nätverk. Numera ingår även IAF i gruppen. Samverkansgruppen träffas några gånger om året och upplevs av berörda som en praktisk lösning. Gruppen har bl.a. arbetet med de effektmätningar som gjordes åren 2003 och 2004.

Relationerna mellan de ingående parterna är inte reglerat och det saknas på flera håll avtal rörande informationsutbytet. Avtal finns mellan Försäkringskassan och SO, mellan SO och arbetslöshetskassorna (som formellt utgör SO:s medlemmar) samt CSN och RFV/Försäkringskassan. AMV uppger att man inte har prioriterat avtal.²⁸

Det som skulle kunna regleras genom avtal är tekniska frågor såsom drifts- och svarstider, juridiska frågor exempelvis ansvaret för personuppgifter som utbyts mellan myndigheter och det eko-

²⁸ I samband med faktagranskning av denna rapport har det framkommit att det numera finns ett avtal mellan Försäkringskassan och AMS som reglerar hur förändringar i systemen ska meddelas den andra myndigheten.

nomiska ansvaret för investeringar och drift av systemen. De avtal som finns i dag reglerar främst tekniska frågor såsom drift- och accesstider samt ansvaret för detta. Information om vad som avtalats sprids dock inte alltid inom organisationerna, exempelvis upptäckte Försäkringskassan i Västernorrland en begränsning i tillsyn av driften hos AMV i Fråga A-kassarutinen när man skulle arbeta på en helg.

Det som kan behöva regleras är bl.a. ansvarsfördelningen, kostnadsansvaret, ansvar för kvaliteten och riktigheten i de uppgifter som flyttas mellan myndigheter, hur manuella kontakter mellan berörda ska organiseras m.m. En central aktör – SO – som bl.a. äger vissa centrala system har ingen självständig status, vilket är en komplikation om man ska skriva avtal mellan berörda parter.

Som konstruktion har ett frivilligt nätverk vissa svagheter. Det är svårt att styra, då det inte har någon formell status och består av såväl statliga myndigheter som privata rättssubjekt (arbetslöshetskassor och den ideella föreningen Arbetslöshetskassornas Samorganisation). Någon huvudansvarig finns inte. Oklarhet finns över vem som har övergripande ansvar för informationsutbytesrutinen och vilka rättigheter och skyldigheter olika aktörer har. Informationsutbytet vilar endast delvis på överenskommelser mellan berörda parter, vilket innebär att viktiga relationer och förhållanden inte är reglerade. Den frivilliga karaktären på samarbetet kan dessutom visa sig vara sårbar och svår att upprätthålla om informationsutbytet framöver utvidgas till att omfatta exempelvis ytterligare myndigheter och kommunerna.

4.2.4 Drivkrafter och incitament

Informationsutbyte drivs i praktiken av egna incitament och drivkrafter hos berörda organ, inte av styrning utifrån – exempelvis från regeringen. Berörda myndigheter och organisationer har en positiv syn på införandet av informationsutbyte och verkar på olika sätt för att rutinen används. För berörda handläggare finns starka incitament att faktiskt använda sig av de möjligheter som rutinen erbjuder. Det är framför allt möjligheten att effektivisera

den egna handläggningen som varit den starkaste drivkraften, och i viss mån att erbjuda bättre service. Däremot har kontrollsytet – att hindra felaktiga utbetalningar – inte varit ett starkt incitament.

Samtidigt skapar informationsutbytet i vissa fall merarbete. Det finns också målkonflikter såväl inom som mellan myndigheterna, beroende bl.a. på att deras nytta av och kostnader för utbytet varierar.

Det är väsentligt att analysera vilka drivkrafter och incitament som ligger bakom informationsutbytet. Vi har identifierat några faktorer som har betydelse och som, visar det sig, verkar i olika riktningar.

Effektiviserar arbetet

Informationsutbytet innebär att flera arbetsmoment har underlättats betydligt, vilket skapar incitament att använda systemet. Våra fallstudier visar att det finns en övervägande positiv inställning till rutinen hos handläggarna hos samtliga berörda organisationer. Rutinen är lätt att använda och alternativet – att sitta i telefonkö eller kommunicera brevledes – är tidskrävande. Rutinen anses ge en smidigare handläggning samtidigt som den sparar tid. Effektivitetsvinster har därför kunnat göras. Dessutom, vilket Effektmätningssprojektet framhåller, har utbytet ”uppenbart lett till snabbare och säkrare utbetalningar”. Effektivisering av arbetet tycks vara den främsta drivkraften för informationsutbytet.

Felaktigheter är ovanliga

Förekomst av en hög andel felaktiga utbetalningar skulle kunna fungera som ett bra incitament att använda de nya rutinerna, speciellt då dessa inte är automatiska utan förutsätter en aktiv handling från handläggarens sida. Kontroll av eventuella felaktigheter har dock inte varit huvudincitament för berörda organ att tillämpa informationsutbytesrutiner. En orsak kan vara att de uppföljningar som har gjorts visar att få felaktiga dubbelutbetalningar förekommer i de berörda systemen. Effektmätningarna visar att det år 2003 rör sig om 558 respektive 130 personer som fått en felaktig utbetalning och för år 2004 gäller det 402 respektive 119

personer²⁹. Totalt rör det sig om ett felaktigt utbetalt belopp på helårsbasis på högst ca 50 miljoner kronor, motsvarande mindre än en tiondels procent av samtliga utbetalningar (gäller år 2004).

Effektmättningsprojektet uppger också att resultaten tydligt visar ”att i de rutiner där informationsutbytet varit etablerat har volymen dubbelutbetalningar väsentligt minskat”³⁰. Troligen har denna utveckling fortsatt även efter år 2004. I förlängningen kan kontroll som syfte utgöra ett ännu svagare incitament för berörda handläggare i takt med att antalet upptäckta fel minskar ytterligare.

Bättre möjligheter att ge service

Arbetslöshetskassor och Försäkringskassan är serviceorganisationer för medlemmar respektive försäkrade. Det faktum att informationsutbytesrutinens delvis har karaktären av en intygs-generator innebär att kassorna kan erbjuda bättre service genom att de försäkrade i många fall själva slipper skaffa fram intyg från olika håll. Dessutom ger detta en snabbare handläggning, till fördel för alla. Möjligheten att ge bättre service framhålls i våra fallstudier som en positiv drivkraft att använda rutinen, dock inte lika stark som möjligheten att effektivisera det löpande, dagliga arbetet.

Utbytet skapar i vissa fall merarbete

En konsekvens av den ökade kontrollfrekvensen är att flera ärenden hamnar på åtgärdslistor hos Försäkringskassan och arbetslöshetskassorna. Dessa ärenden ska utredas, då dubbelutbetalning i sig inte innebär att något fel eller fusk har förekommit. Det görs nämligen många fler utredningar där det visar att något fel inte förekommit, vilket tabell 4.1 visar:

²⁹ Felaktig dubbelutbetalning av arbetslöshetsersättning och ersättning från Försäkringskassan respektive arbetslöshetsersättning och stöd från CSN.

³⁰ Slutrapport från Effektmättningsprojektet, 8 juni 2005.

Tabell 4.1 Utfall av effektmätningar åren 2003 och 2004

	2003 (v. 20)	2004 (v. 20)
Antal personer med arbetslöshetsersättning	219 000	248 000
Antal personer med arbetslöshetsersättning som också hade ersättning från Försäkringskassan	1 962	2 064
Varav felaktiga	558	402
Antal personer med arbetslöshetsersättning som också hade ersättning från CSN	235	195
Varav felaktiga	130	119

Källa: Effektmätningprojektet

Under dessa mätveckor upptäcktes sammanlagt 4 456 dubbelutbetalningar, som måste utredas. Efter utredning visade det sig att endast en fjärdedel av dessa utbetalningar, sammanlagt 1 209, var felaktiga.

Utredning innebär allt från ett enkelt telefonsamtal till omfattande manuella insatser för granskning av ett 50-tal kassakort. Vid utredningar som påvisar att felaktig ersättning utbetalats, måste sedan resurskrävande återkravsrutiner initieras.

Vem som ”drabbas” av detta merarbete beror på vem som ställer frågan i rutinen. Ibland hamnar utredningar hos Försäkringskassan, men ofta hos arbetslöshetskassorna, som uppfattar detta som negativt. Ansvar för utredningar är således inte jämnt fördelat.

Det förekommer målkonflikter

Såväl inom arbetsmarknadsområdet som inom socialförsäkringen finns det en inneboende motsättning mellan att ge en god service och att fatta korrekta och välgrundade beslut. Det förekommer målkonflikter som påverkar informationsutbytet, t.ex. mellan ökad kontroll och snabbare utbetalning av ersättning. Denna motsättning gäller även informationsutbytet. Försäkringskassans prioriterade mål för närvarande är att snabba på utbetalningar p.g.a. alltför långa handläggningstider och anhopning av ärenden. Detta kan komma i konflikt med kontrollmålet i informationsutbytet, då kontrollinsatser och ev. efterföljande utredningar kan leda till försenade utbetalningar. Även de samverkande myndigheterna och organisationerna har skilda mål. AMV ska förmedla arbete och erbjuda olika slags åtgärder, arbetslöshetskassorna ska

slå vakt om sina medlemmars intressen, CSN ska se till att de studerande får studiestöd i tid. Dessa myndighetsspecifika mål är inte alltid förenliga med de tvärsektoriella målen för informationsutbytet, vilket kan ha en negativ inverkan på attityden till informationsutbytet.

Aktörernas nytta av och kostnader för utbytet varierar

Sättet att använda utbytet, liksom dess mervärde och kostnader, varierar mellan myndigheterna. Någon särskild finansiering av informationsutbyte finns inte utan respektive myndighet och organisation står för sina egna kostnader.

Vissa aktörer i informationsutbytet är framför allt leverantörer av information till andra aktörer, utan att ha någon egen nytta av detta. Det gäller framför allt AMV och CSN. Även hos Försäkringskassan finns inslag av egennyttotänkande. Handläggarna tänker i första hand på sina egna behov av frågerutinen, inte att Försäkringskassans frågor utgör underlag för arbetslöshetskassornas egna kontroller. Ställer Försäkringskassan frågor i en liten andel av samtliga ärenden, innebär det att arbetslöshetskassornas underlag för kontroll blir sämre. Medvetenhet om detta är inte så spridd bland Försäkringskassans handläggare, att döma av vad som framkom vid våra fallstudier. Dessa faktorer motverka det nödvändiga systemtänkandet som samverkan kring informationsutbyte förutsätter.

4.3 Övergripande slutsats

Målet för informationsutbyte

Huvudsyftet med uppdraget till Statskontoret har varit att utvärdera och bedöma om den potential för automatisk kontroll vid beslut om rätten till olika förmåner och beslut om utbetalningar, som skapades genom 2002 års reform, har tagits till vara av berörda myndigheter och organisationer.

Målet för informationsutbyte är att nå ett läge där inga felaktiga beslut fattas och inga felaktiga utbetalningar görs. Detta mål, mot

vilket vi har bedömt informationsutbytesrutinen, har vi preciserat på följande sätt:

De parter som ingår i informationsutbytet har ett behov av uppgifter som finns lagrade hos andra parter. Sådana uppgifter som berörda myndigheter och organisationer behöver som del av underlaget för att pröva rätten till olika förmåner och betala ut ersättning, ska kunna hämtas i elektronisk form från övriga parter som ingår i utbytet. Samtliga ärenden ska kontrolleras automatiskt med hjälp av informationsutbytesrutinen. Rutinerna för inhämtning av erforderliga uppgifter ska vara integrerade med de enskilda parternas egna interna handläggningsrutiner. Inga felaktiga dubbelutbetalningar ska förekomma.

Vårt syfte i utvärderingen har varit att bedöma om det nuvarande informationsutbytet har uppnått detta idealtypiska läge och, om så inte är fallet, vad som fattas för att nå dit. I denna analys har vi använt en analysmodell med en uppsättning förutsättningar som bör vara uppfyllda för en framgångsrik samverkan mellan flera olika organisationer med ett gemensamt övergripande mål.

Statskontorets bedömning

Vår bedömning i stort är att samarbetet mellan de ingående parterna fungerar ganska väl. Berörda myndigheter och andra organ är engagerade i frågorna och handläggarna har tagit till sig de nya rutinerna, som anses smidiga och tidsbesparande. Detta utgör samtidigt ett bra incitament att använda kontrollrutinen. Det bör på sikt leda till att antalet felaktiga dubbelutbetalningar minskar.

Ingen uppföljning eller effektmätning har dock gjorts efter de senaste uppgraderingarna och förbättringarna. Vilka resultat som har uppnåtts är därför svårt att avgöra. Den bild vi har fått är dock att det förekommer en relativt liten andel felaktiga utbetalningar. Detta förstärks av inlärningsprocessen hos de försäkrade, som blir varse vilka kontroller som görs. Då det gäller exempelvis tillfällig föräldrapenning har antalet potentiella dubbelutbetalningar minskat, då de försäkrade har lärt sig vilka kontroller som görs.

Den begränsande faktorn för att nå målet om fullständigt automatiska kontroller är dock enligt Statskontoret inte hur berörda myndigheter och organisationer använder dagens informationsutbyte – även om det finns brister där också – utan avsaknaden av och brister i nödvändiga förutsättningar. Vi har pekat på ett antal förutsättningar som fortfarande inte har uppfyllts för att kunna realisera den fulla potentialen i informationsutbytet.

Utvärderingen visar bland annat att det finns brister i de legala förutsättningarna för informationsutbytet, framför allt i de databaslagar och förordningar som styr informationsutbytet. Bristerna innebär att den information som utbyts inte är tillräckligt väl preciserad. Konsekvensen blir att elektroniskt utbyte får kompletteras med manuell hantering såsom telefonkontakter mellan berörda parter.

De enskilda myndigheter och organisationer som ingår i informationsutbytet utvecklar de egna handläggningssystemen kontinuerligt. Systemen är inte i första hand till för informationsutbyte utan är centrala handläggnings- och informationssystem för respektive organisations egen kärnverksamhet. De tekniska system som berörs är stora och komplexa, vilket i sig är en begränsande faktor för samarbete systemen emellan. Utvecklingsarbetet sker enligt tidplaner som inte i första hand har med informationsutbyte att göra. Statskontorets intryck är ändå att det inte är en avsaknad av mer tekniskt sofistikerade rutiner som hindrar berörda organ från att uppnå informationsutbytets kontrollpotential.

Utvärderingen visar att det finns en rad brister vad gäller de administrativa förutsättningarna för informationsutbytet. Bland dessa kan nämnas avsaknaden av ett helhetsperspektiv, den svaga styrningen utan mål och kontrollstrategi, begränsad uppföljning av resultaten, problem med mål- och resultatstyrning samt den svaga formella grunden för samarbetet. Här bedömer Statskontoret att flera åtgärder kan vidtas som kan förbättra de administrativa förutsättningarna.

Bland drivkrafter och incitament har det visat sig att det finns krafter som verkar i olika riktningar. Den dominerande positiva drivkraften är ökad administrativ effektivitet, medan merarbete och ojämna fördelning av nytta och kostnader kan verka i motsatt riktning.

Vår samlade bedömning är att det går att komma längre än i dag med informationsutbytet och närma sig målet, men att det troligen inte är möjligt att uppnå helautomatiska kontroller fullt ut. Slutsatsen är att förväntningarna på utfallet av informationsutbyte av denna typ inte får ställas orealistiskt höga. Det är inte en fråga för Statskontoret att avgöra hur långt staten är beredd att satsa för att nå den fulla potentialen. Det förutsätter en avvägning mellan kostnader för nya IT-system, de ingrepp man är beredd att göra i de komplexa materiella regelverken, vilken ytterligare nytta detta ger i försöket att helt eliminera fel samt vilka andra typer av risker som kanske bör prioriteras, liksom utvidgningen av nuvarande informationsutbytet.

Risker som nuvarande informationsutbyte inte kan hantera

Det informationsutbyte som omfattas av vårt uppdrag är framför allt inriktat på att undvika dubbelutbetalningar mellan i första hand sociala förmåner som hanteras av Försäkringskassan och arbetslöshetsersättning. Det finns många andra typer av risker för felaktigheter och felaktigt utnyttjande av förmåner som inte kan upptäckas med detta verktyg. Här ges två exempel:

Att arbeta ”vitt” och samtidigt få ersättning från arbetslöshetskassa upptäcks inte vid informationsutbyte av det slag vi här studerar. Det finns idag ingen kontroll av detta utan det upptäcks bara av en slump, t.ex. om den berörde skickar in arbetsgivarintyg när ersättningsdagarna håller på att ta slut och därmed anger sig själv. Hade arbetslöshetskassan tillgång till uppgift om preliminärskattebetalningar skulle sådana fall upptäckas. Detta skulle dock inte hjälpa i de fall någon arbetar ”svart” och samtidigt får ersättning eller studerar med ersättning från arbetslöshetskassan.

Vi har också sett exempel på överutnyttjande av förmånssystemen. Arbetslösa anmäler korttidssjukdom till Försäkrings-

kassan och blir avanmälda hos AMV då man vid sjukdom inte står till arbetsmarknadens förfogande. Den sökande, som är både sjuk och arbetslös, får sjukpenning (= arbetslöshetsersättning) under en vecka utan krav på läkarintyg och inte heller krav på att man ska söka arbete eller delta i andra aktiviteter som AMV erbjuder, samtidigt som man ”sparar” a-kassedagar. Detta är relativt vanligt förekommande och Försäkringskassan ser sällan något läkarintyg, uppger handläggare. Det finns inte heller någon arbetsgivare som kan ställa krav på läkarintyg från dag 1 för denna grupp.

I kapitel 5 presenterar Statskontoret ett antal förslag till förbättringar av informationsutbytet.

5 Förslag

Mot bakgrund av de iakttagelser av informationsutbytet i praktiken som presenteras i kapitel 3 och analysen av förutsättningarna för informationsutbyte i kapitel 4, lämnas här ett antal förslag till förbättringar. Först riktas ett antal förslag till regeringen, främst rörande förutsättningar för utbytet. Sedan lämnas förslag rörande olika myndigheters hantering av informationsutbytet. Slutligen ges några uppslag för en framtida utvidgning av informationsutbytet.

5.1 Förslag som riktas till regeringen

Statskontoret har i sin undersökning konstaterat att informationsutbytet inte alltid förmår att ge parterna tillgång till nödvändiga uppgifter för ärendehantering. Statskontoret har bland annat kunnat se att det i vissa fall brister i precisionen i de uppgifter som lämnas i informationsutbytet. Förutsättningarna i dessa avseenden kan till viss del förbättras genom författningsändringar (avsnitt 5.1.1–5.1.4). På sikt behövs en systematisk översyn av berörda förordningar samt en analys av de metoder som i dag används för informationsutbyte. Till de åtgärder som kan vidtas för att säkerställa det elektroniska informationsutbytets funktion hör vidare en författningsreglering av myndigheternas medverkan och ansvar för detta (avsnitt 5.1.5). Införandet av en databaslag för CSN bör utredas (avsnitt 5.1.6). Statskontoret bedömer också att det finns ett behov av att skapa fastare arbetsformer inom Regeringskansliet för hanteringen av informationsutbytesfrågor (avsnitt 5.1.7). Vidare bör regeringens styrning och uppföljning av informationsutbytet förbättras (avsnitt 5.1.9). Slutligen finns det enligt Statskontorets mening anledning att utveckla Inspektionens för arbetslöshetsförsäkringen tillsyn över arbetslöshetskassornas insatser inom ramen för informationsutbytet (avsnitt 5.1.10).

5.1.1 Förlängd tid för gallring av personuppgifter hos Arbetsmarknadsverket

Statskontorets förslag: Tiden för gallring av uppgifter om en arbetssökande i en arbetsmarknadspolitisk databas ska förlängas från två till tio år.

Bakgrund

Uppgifter om en arbetssökande i en arbetsmarknadspolitisk databas ska enligt 16 § första stycket lagen (2002:546) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten gallras två år efter utgången av det år då behandlingen av uppgifterna har avslutats i ett ärende hos den handläggande myndigheten.

AMV (länsarbetsnämnderna) överför i elektronisk form uppgifter om en person är inskriven på arbetsförmedlingen och är registrerad såsom stående till arbetsmarknadens förfogande. Dessa uppgifter kan ha stor betydelse i Försäkringskassans utredningar av om det föreligger SGI-skydd.

Försäkringskassan har behov av dessa uppgifter eftersom en försäkrads SGI vid arbetslöshet kan bygga på en inkomst som ligger långt tillbaka i tiden och SGI-skyddad tid är beroende av att den arbetssökande varit anmäld hos arbetsförmedlingen utan avbrott (se 3 kap. 5 § tredje stycket 3 lagen [1962:381] om allmän försäkring och 3 § förordningen [2002:1418] om tillämpningen av vissa skyddsbestämmelser för sjukpenninggrundande inkomst).

Försäkringskassan uppger att det inte är sällan som man har behov av uppgifter om en viss person har varit registrerad som aktivt arbetssökande under flera olika perioder bakåt i tiden. Det har i Statskontorets undersökning framkommit att de uppgifter Försäkringskassan behöver för en korrekt bedömning av SGI-skyddet kan gälla perioder på upp till tio år. I sådana fall tvingas Försäkringskassan inhämta informationen manuellt genom att kontakta länsarbetsnämnderna som tar fram och skickar uppgifterna per post.

En sådan manuell överföring från länsarbetsnämnder till Försäkringskassan av uppgifter i ärenden som har avslutats för två år sedan eller tidigare sker fortfarande trots bestämmelsen om gallringstid. Att dessa äldre uppgifter finns kvar hos länsarbetsnämnderna beror emellertid på att det ännu inte finns rutiner för överföring av gallrat material till Riksarkivet. När sådana rutiner för överföring av gallrat material börjar tillämpas kommer uppgifter i ärenden som avslutats för två år sedan eller mer endast att finnas tillgängliga hos Riksarkivet.

Överväganden

Den tvååriga gallringstiden infördes i den numera upphävda lagen (1994:459) om arbetsförmedlingsregister. I förarbetena till lagen anfördes att utgångspunkten för bevarandefrågan var att särskild hänsyn måste tas till integritetsaspekten (prop. 1993/94:235, s. 36 ff.). Samma överväganden var aktuella vid införandet av lagen (2002:546) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten (prop. 2002/02:144, s. 46 ff.). Frågan om behovet av äldre personuppgifter i arbetsmarknadspolitiska databaser för ärendehantering vid Försäkringskassan togs inte upp vid införandet av bestämmelsen om gallring i lagen (2002:546) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

Självfallet är integritetsaspekten viktig vid bestämmandet av gallringstiden. Rätten till personlig integritet är emellertid inte en absolut rättighet utan måste alltid vägas mot andra intressen. Här gäller i första hand att integritetsintresset måste vägas mot vikten av att det finns förutsättningar för korrekta beslut om SGI. Utan kompletta uppgifter om en arbetssökande kommer Försäkringskassan att vara helt hänvisad till den enskildes uppgifter utan möjligheter att kontrollera dessa och riskerar att fatta felaktiga beslut. När det gäller äldre uppgifter bör särskilt beaktas att det inte kan förväntas att en försäkrad har närmare kunskap om i vilken mån han eller hon varit anmäld som arbetssökande hos arbetsförmedlingen under perioder som ligger långt tillbaka i tiden. Avsaknad av sådana uppgifter kan därför i många fall även vara till nackdel för en sökande eftersom det kan leda till beslut om en för låg SGI. Behovet av att även äldre uppgifter inte gall-

ras ut är således stort och är en direkt följd av förmånssystemens utformning.

Som framgått kommer den manuella överföringen av äldre uppgifter mellan länsarbetsnämnderna och Försäkringskassan att upphöra helt när rutiner för gallring har genomförts. Förutsättningarna för korrekta beslut kommer då att försämrats ytterligare.

Att som i dag överföra nödvändiga uppgifter manuellt ter sig dessutom som en tidskrävande och ineffektiv ärendehantering som inte låter sig förenas med statsmakternas ambition om ett effektivare elektroniskt informationsutbyte.

Mot den angivna bakgrunden kan det inte anses medföra ett oacceptabelt intrång i den personliga integriteten att även äldre uppgifter om arbetssökande i en arbetsmarknadspolitisk databas bevaras (jfr prop. 2000/01:129 s. 39). I sammanhanget kan nämnas att beträffande gallring av personuppgifter inom socialförsäkringens administration föreligger ingen frist om två år utan att gallring skall ske först när uppgifterna inte längre är nödvändiga för vissa i lagen angivna ändamål.³¹ Även i andra författningar förekommer gallringstider som, mot bakgrund av behovet av uppgifterna för ärendehantering eller för andra ändamål, kan uppgå till tio år.³²

Sammantaget är det Statskontorets uppfattning att gallringstiden i 16 § första stycket lagen (2002:546) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten bör förlängas från två till tio år.

Andra stycket i paragrafen föreskriver en tioårig gallringstid för uppgifter som har avskiljts för statistikändamål. Om den allmänna gallringstiden förlängs till tio år i enlighet med Statskontorets förslag kan andra stycket i paragrafen utgå.

³¹ 28 § lagen (2003:763) om behandling av personuppgifter i socialförsäkringens administration.

³² Se exempelvis 7 § lagen (2001:617) om behandling av personuppgifter inom kriminalvården och 11–12 §§ lagen (2001:181) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet.

Ett författningsförslag i ärendet har tagits in i bilaga 2, förslag 1.

5.1.2 *Preciserad uppgiftsskyldighet för Försäkringskassan för samordning av arbetslöshetsersättning och aktivitetsstöd*

Statskontorets förslag: Uppgifter från Försäkringskassan till arbetslöshetskassorna ska avse allt aktivitetsstöd.

Bakgrund

I förordningen (1997:835) om arbetslöshetsförsäkring finns närmare bestämmelser om ersättning vid arbetslöshet som betalas ut av arbetslöshetskassorna. En arbetssökande som deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program får i stället aktivitetsstöd enligt förordningen (1996:1100) om aktivitetsstöd. Aktivitetsstödet betalas ut av Försäkringskassan. Såväl arbetslöshetsersättning som aktivitetsstöd kan under vissa förutsättningar betalas ut med förhöjt belopp till den som haft en inkomst som överstiger visst belopp (4 § förordningen [1997:835] om arbetslöshetsförsäkring och 5 § förordningen [1996:1100] om aktivitetsstöd). Arbetslöshetsersättning eller aktivitetsstöd med förhöjt belopp kan betalas ut under högst 100 dagar eller, vid deltidsanställning, under högst 20 veckor. Samordning av dessa både förmåner måste därför ske (4 § fjärde stycket förordningen [1997:835] om arbetslöshetsförsäkring).

För denna samordning hos arbetslöshetskassorna lämnar Försäkringskassan enligt 22 § 6 förordningen (1997:835) om arbetslöshetsförsäkring uppgifter till en sökandes arbetslöshetskassa om tidsperioder och antal dagar eller kalenderveckor som aktivitetsstöd lämnats med förhöjt belopp.

Överväganden

I Statskontorets undersökning har framkommit att det vid den samordning som sker av de dagar som arbetslöshetsersättning eller aktivitetsstöd betalas ut med förhöjt belopp är nödvändigt för arbetslöshetskassorna att också beakta perioder där en sökande fått aktivitetsstöd med grundbelopp och inkomstrelaterad

ersättning. Skälet till detta är att en arbetssökandes inkomstutveckling kan medföra retroaktiva utbetalningar av förhöjt aktivitetsstöd som tidigare betalats ut endast med grundbelopp. Arbetslöshetskassorna behöver därför ha uppgifter om dagar med aktivitetsstöd som betalas ut med såväl grundbelopp som med förhöjt belopp.

Rutiner för ett sådant informationsutbyte finns redan men saknar författningsstöd. Detta kan åtgärdas genom att Försäkringskassans uppgiftsskyldighet i detta avseende utvidgas till att avse aktivitetsstöd som betalas ut med såväl grundbelopp som förhöjt belopp.

Författningstekniskt kan ändringen göras genom att orden *med förhöjt belopp* tas bort i 22 § 6 förordningen (1997:835) om arbetslöshetsförsäkring.

Ett författningsförslag i ärendet har tagits in i bilaga 2, förslag 2.

5.1.3 Preciserade elektroniska underrättelser från länsarbetsnämnderna till arbetslöshetskassorna

Statskontorets förslag: De elektroniska underrättelser som länsarbetsnämnderna skickar till arbetslöshetskassorna ska även avse uppgifter som avses i 16 § förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

Bakgrund

Enligt 16 § förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten ska länsarbetsnämnden underrätta arbetslöshetskassan och Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen i vissa särskilda situationer som kan påverka rätten till arbetslöshetsersättning. Det gäller om en arbetssökande som får eller begär ersättning från en arbetslöshetskassa avvisar ett lämpligt arbete eller ett arbetsmarknadspolitiskt program som erbjuds eller på annat sätt genom sitt uppträdande uppenbarligen vållar att en anställning eller deltagande i ett program inte kommer till stånd. Det gäller vidare när en arbetssökande uppträder så att det finns

anledning för arbetsförmedlingen att förmoda att sökanden inte vill eller kan anta något som helst arbete. Underrättelse ska också ske om sökanden frivilligt utan godtagbar anledning lämnat en anställning eller har blivit avskedad på grund av otillbörligt uppträdande.

Enligt 5 § 1 lagen (2002:546) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten får AMS och länsarbetsnämnderna behandla personuppgifter för tillhandahållande av information som behövs inom bl.a. arbetslöshetskassornas verksamhet. I 6 § förordningen (2002:623) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten anges att för ändamål som avses i 5 § 1 lagen (2002:546) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten får bl.a. personuppgifter som framgår av 16 § förordningen om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten behandlas.

Enligt 12 § förordningen (2002:623) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten får personuppgifter som behandlas enligt 6 §, *med undantag* för uppgifter som avses i 16 § förordningen (2002:623) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten, lämnas ut på medium för automatiserad behandling till Försäkringskassan, CSN och arbetslöshetskassorna. Bestämmelserna innebär att underrättelse om sådana förhållanden som avses i 16 § förordningen (2002:623) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten måste skickas till arbetslöshetskassorna per post.

Överväganden

Bakgrunden till att dessa uppgifter endast får skickas per post får förmodas vara att de normalt är känsliga ur integritetssynpunkt. Skyddet av den personliga integriteten måste emellertid här vägas mot behovet av en rationell och effektiv ärendehantering. Som framgått är de uppgifter som avses i 16 § förordningen om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten av direkt betydelse för rätten till arbetslöshetsersättning. Den ordning som nu gäller där underrättelserna sänds per post medför en extra administration hos arbetsförmedlingen. Det upplevs som onödigt och Statskontoret bedömer att det sannolikt medverkar till att underrättelser inte alltid lämnas i de fall där så skall ske. Införandet av en

elektronisk överföring av underrättelser från arbetsförmedlingen är planerad sedan flera år men hindras av nu gällande bestämmelser. Det anförda talar för att elektroniska underrättelser till arbetslöshetskassorna också bör få innefatta här aktuella uppgifter.

För att åstadkomma en sådan ändring bör man ta bort undantaget för arbetslöshetskassorna rörande utlämnande av uppgifter enligt 16 § förordningen (2002:623) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten på medium för automatiserad behandling som ställs upp i 12 § i samma förordning. Däremot är det inte nödvändigt att arbetslöshetskassorna har direktåtkomst till dessa uppgifter, men möjligheten bör kunna övervägas. Det undantag i fråga om direktåtkomst som föreskrivs i 16 § samma förordning bör därför också avse här aktuella uppgifter.

Ett författningsförslag i ärendet har tagits in i bilaga 2, förslag 3.

5.1.4 Preciserade uppgifter från Försäkringskassan till arbetslöshetskassorna och från arbetslöshetskassorna till Försäkringskassan

Statskontorets förslag: Regeringen låter utreda frågan om behovet av och förutsättningarna för ett preciserat informationsutbyte mellan Försäkringskassan och arbetslöshetskassorna avseende de tider som beslutade förmåner är hänförliga till.

Bakgrund

I förordningen (1997:835) om arbetslöshetsförsäkring finns närmare bestämmelser om vilka uppgifter som Försäkringskassan och arbetslöshetskassorna ska lämna till varandra. I 22 § nämnda förordning anges de uppgifter som Försäkringskassan ska lämna till arbetslöshetskassorna. I 24 § samma förordning anges vilka uppgifter som arbetslöshetskassorna ska lämna till Försäkringskassan.

Vid bedömningen av rätten till arbetslöshetsersättning har arbetslöshetskassorna behov av att få uppgifter från Försäkringskassan.

De uppgifter som lämnas är sammanställda på ett sätt som är anpassat till socialförsäkringssystemet. Försäkringskassan lämnar uppgift om det totala antalet ersättningsdagar under en viss period, exempelvis tio ersättningsdagar mellan 2006-01-01 och 2006-03-01 (22 § 4 förordningen [1997:835] om arbetslöshetsförsäkring).

Normalt kan arbetslöshetsersättning inte betalas ut samtidigt med andra förmåner. Dock kan arbetslöshetsersättning i vissa fall kombineras med andra förmåner för en och samma dag. Exempelvis kan en försäkrad under en och samma dag ha rätt till halv sjukpenning och halv arbetslöshetsersättning.

Eftersom de uppgifter som lämnas från Försäkringskassan är sammanställda till perioder måste arbetslöshetskassorna, för att kunna bedöma rätten till arbetslöshetsersättning, i vissa fall ta kontakt per telefon med Försäkringskassan för att få besked om för vilka dagar en förmån har betalats ut. Arbetslöshetskassornas arbete i detta avseende skulle underlättas om de uppgifter som lämnades av Försäkringskassan var preciserade till dag.

På motsvarande sätt får Försäkringskassan i dag uppgift från arbetslöshetskassorna om ersättningsperioder. De uppgifter som lämnas innefattar veckolånga ersättningsperioder där det inte är preciserat för vilken dag en sökande fått arbetslöshetsersättning (24 § 3–7 förordningen [1997:835] om arbetslöshetsförsäkring). För flera socialförsäkringsförmåner, exempelvis sjukpenning och tillfällig föräldrapenning, gäller att de inte kan betalas ut samtidigt med arbetslöshetsersättning. Som tidigare nämnts är det dock i viss mån möjligt att kombinera exempelvis sjukpenning en halv dag med en halv dags arbetslöshetsersättning. För att kunna bedöma rätten till en socialförsäkringsförmån måste Försäkringskassan därför i vissa fall kontakta arbetslöshetskassorna per telefon för att få närmare besked om för vilka dagar som en arbetslös person sökt och fått arbetslöshetsersättning. Enligt uppgift från Försäkringskassan kan det röra sig om 1 000–1 500 telefonkontakter varje månad. Dessa kontakter skulle undvikas om Försäkringskassan kunde få besked från arbetslöshetskassorna om vilka dagar ersättning betalats ut och, när ersättning endast

betalats ut för del av dag, hur stor del av den aktuella dagen som har blivit ersatt.

Överväganden

De uppgifter som Försäkringskassan respektive arbetslöshetskassorna efterfrågar är visserligen möjliga att hämta i sådana ärenden där ytterligare utredning behövs. Utformningen av regelsystemen medför emellertid att uppgifterna registreras i de datoriserade handläggningssystemen på ett sätt som inte alltid är anpassat till en mottagande myndighets behov. I arbetslöshetskassornas handläggningssystem registreras inte att ersättning betalats ut för viss dag. Även Försäkringskassan registrerar utbetalningar av socialförsäkringsförmåner periodvis.

En preciserad uppgiftsskyldighet på det sätt som diskuteras här skulle således kunna vara till fördel för såväl Försäkringskassan som arbetslöshetskassorna. Emellertid är det möjligt att en sådan uppgiftsskyldighet skulle medföra ett behov av förändrade rutiner och tekniska svårigheter som inte står i proportion till behovet. Det gäller här i första hand rutinerna för registrering av beslut i ärenden om socialförsäkringsförmåner respektive i ärenden om arbetslöshetsersättning. Det har inte varit möjligt för Statskontoret att inom ramen för detta uppdrag genomföra en sådan utredning. Med hänsyn till det stora behovet av preciserade uppgifter hos såväl Försäkringskassan som arbetslöshetskassorna finns det emellertid anledning att utreda frågan vidare.

Statskontorets bedömning är således att regeringen bör låta utreda frågan om behovet av och förutsättningarna för ett preciserat informationsutbyte mellan Försäkringskassan och arbetslöshetskassorna avseende de tider som beslutade förmåner är hänförliga till.

5.1.5 Författningsreglering av myndigheternas medverkan i och ansvar för utvecklingen av informationsutbytet

Statskontorets förslag: Myndigheternas medverkan i informationsutbytet och ansvar för att utbytet kontinuerligt utvecklas och bedrivs på ett rationellt och effektivt sätt ska regleras i respektive myndighets instruktion.

Bakgrund

Informationsutbytet bygger på frivillig samverkan mellan berörda myndigheter och de privaträttsliga arbetslöshetskassorna genom deras samorganisation (SO). För myndigheterna ingår vissa återrapporteringskrav i respektive regleringsbrev, men däremot saknas i exempelvis myndigheternas instruktioner specifika uppdrag att delta i informationsutbyte.

Därutöver finns avtal mellan Försäkringskassan och SO, mellan SO och arbetslöshetskassorna (som formellt utgör SO:s medlemmar) samt mellan CSN och Försäkringskassan. Något avtal mellan AMV och Försäkringskassan finns inte. Avtalen reglerar främst tekniska frågor såsom drift- och accesstider samt vem som har ansvar och befogenheter i de tekniska systemen. Däremot regleras inte frågor avseende exempelvis ansvaret för kvaliteten och riktigheten i de personuppgifter som flyttas mellan myndigheter, samt det ekonomiska ansvaret för investeringar och drift av systemen.

Utbytets utformning och praktiska genomförande är därmed till stora delar en fråga för berörda organ att planera och genomföra mot bakgrund av egna prioriteringar och avvägningar. Det finns inte heller någon part som är utsedd att ta ett övergripande ansvar för att utbytet fungerar på ett så bra och smidigt sätt som möjligt.

Det arbete som sker inom ramen för den s.k. samverkansgruppen äger rum på helt frivillig grund. Å ena sidan har Statskontoret uppfattat att de inblandade parterna har mycket positivt att säga om det arbete som bedrivs i samverkansgruppen och till hur samarbetet i allmänhet fungerar. Å andra sidan gör frivilligheten en-

ligt vår bedömning att det finns en påtaglig risk att informationsutbytet i alla delar inte drivs och utvecklas på ett effektivt och rationellt sätt.

Det finns anledning att anta att flera av de brister som vi har iakttagit i denna utvärdering har sin förklaring i att de berörda organen i första hand ser till den egna organisationens behov och först i andra hand till att informationsutbytet som sådant fungerar på bästa sätt.

Den här typen av problem är inget unikt för det här aktuella informationsutbytet. Liknande problem, till följd av att frågor berör mer än en myndighets ansvarsområde, finns det flera exempel på inom svensk statsförvaltning.³³ Regeringen och riksdagen har i flera fall försökt hantera sådana s.k. sektoriseringsproblem. Exempelvis har regeringen i flera fall reglerat former för samverkan kring utpekade frågor i berörda myndigheters instruktioner eller andra förordningar.

Ett sådant exempel är det marknadskontrollråd som Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll (SWEDAC) svarar för. Detta regleras i förordningen (2005:893) om marknadskontroll av varor. Rådet fungerar som nationellt samordningsorgan i frågor om marknadskontroll och stödjer de myndigheter som utövar sådan kontroll. SWEDAC:s generaldirektör är rådets ordförande och SWEDAC ansvarar även för sekretariatsfunktionen. Kommerskollegium och Tullverket ska vara representerade i rådet. Ett annat exempel är samordningen av rättsväsendets informationsförsörjning den s.k. RIF-samordningen. Denna samordning är en följd av ett regeringsbeslut 1996 riktat till de rättsvårdande myndigheterna (Domstolsverket, Riksåklagaren, Rikspolisstyrelsen m.fl.). RIF-samordningen rymmer flera nivåer, bl.a. RIF-rådet där Rikspolisstyrelsen är ordförande. I RIF-samordningen ingår även en RIF-grupp och ett RIF-sekretariat. RIF-samordningen omfattar informationsförsörjningen inom brottmålsförfarandet i vid mening.

³³ Se t.ex. "Sektorisering inom offentlig förvaltning" (Statskontoret 2005:3).

Överväganden

Statskontoret har övervägt att föreslå en konstruktion för informationsutbytet av samma typ som beskrivs ovan. En sådan konstruktion skulle kunna innebära att samverkansgruppens verksamhet regleras i berörda myndigheters förordningar och att en av myndigheterna pekades ut som huvudansvarig. Vidare skulle arbetslöshetskassorna möjlighet att delta regleras.

Enligt Statskontoret överväger dock nackdelarna med en sådan konstruktion. Den främsta invändningen är att den riskerar att antingen bli tandlös eller skapa otydliga beslutsstrukturer. Det första gäller om den formella uppgiften bara omfattar samverkan mellan berörda aktörer. Det senare gäller i det fallet samverkansgruppen eller motsvarande ges konkreta beslutsbefogenheter.

Statskontoret föreslår i stället en ordning där myndigheternas medverkan i informationsutbytet och ansvar för att detta vidmakthålls och utvecklas på ett bra sätt tydligt klargörs. Detta bör enligt Statskontorets mening lämpligast göras genom tillägg i myndigheternas instruktioner. Formerna för samverkan blir även i framtiden en fråga för berörda myndigheter att lösa sinsemellan.

Med den föreslagna ordningen blir det tydligare att samtliga berörda myndigheter har en skyldighet att medverka i utbytet. Dessutom blir det nödvändigt för myndigheterna att samarbeta med övriga aktörer i informationsutbytet för att kunna leva upp till kravet på att ta ansvar för att utbytet utvecklas och drivs rationellt och effektivt. En central uppgift i denna del blir att ge regeringen underlag för nödvändiga korrigeringar i regelverken. Arbetslöshetskassornas medverkan föreslås inte bli reglerad på annat sätt än att det klargörs att de utgör en part i informationsutbytet.

Enligt Statskontorets bedömning är det dessutom nödvändigt att någon av parterna ges ett huvudansvar för att informationsutbytet bedrivs och utvecklas på ett så effektivt sätt som möjligt. I ett sådant ansvar bör ligga att rapportera till regeringen i de fall det uppstår problem i informationsutbytet som myndigheterna inte själva kan lösa. Det kan gälla ineffektiviteter på grund av gällande lagar och förordningar eller att någon eller några myndig-

heters uppdrag behöver ändras eller förtydligas. Förslagsvis kan sådana frågor behandlas i den interdepartementala arbetsgrupp som vi föreslår ska bildas inom Regeringskansliet (se avsnitt 5.1.7).

Att Försäkringskassan är den myndighet som i störst utsträckning använder informationsutbytet gör, tillsammans med det faktum att man sedan 2005 är en enhetlig myndighet, att Försäkringskassan enligt vår bedömning är mest lämpad att hantera en sådan uppgift.

Författningsförslag i ärendet har tagits in i bilaga 2, förslag 4–6.

5.1.6 Databaslag för CSN

Statskontorets förslag: Regeringen tillsätter en utredning med uppdrag att ta fram en databaslag för CSN.

Att CSN till skillnad från de övriga inblandade myndigheterna inte har någon databaslag har inte i sig vållat några praktiska problem. Enligt Statskontorets mening bör dock frågan om en databaslag för CSN utredas. Det finns flera skäl till varför en sådan lag vore önskvärd. Förekomsten av en sådan lag markerar integritetsfrågans vikt. En sådan lag skulle också göra informationsutbytet mer transparent och förbättra överblicken över det utbyte som sker. Ur integritetsskyddssynpunkt vore alltså en sådan lag önskvärd.

En sådan lag skulle också ge möjlighet att tydligare ange myndighetens skyldighet att tillhandahålla information till andra myndigheter. Den skulle också bidra till en tydligare symmetri i regleringen på så sätt att samtliga berörda myndigheter skulle arbeta i enlighet med likadana lagbestämmelser. Även om avsaknaden av sådan symmetri som nämnts ovan inte vållat några praktiska problem, kan det vara en faktor som underlättar och tydliggör behovet av informationsutbyte.

En databaslag för CSN skulle också ha betydelse ur ett mer generellt styrningsperspektiv än det snävt rättsliga. Genom en sådan

lag skulle statsmakternas styrning av CSN:s medverkan i informationsutbytet klargöras ytterligare. En sådan reglering ger sammantaget bättre möjligheter för regeringen att följa upp hur myndigheterna faktiskt utnyttjar möjligheterna till informationsutbyte.

För den enskilde skulle en sådan lag också medföra bättre förutsägbarhet och tydlighet i fråga om den information som får behandlas och överföras.

5.1.7 Skapa fastare arbetsformer inom Regeringskansliet

Statskontorets förslag: En interdepartmental arbetsgrupp bildas inom Regeringskansliet, under ledning av Finansdepartementet, med uppgift att samlat svara för styrning och uppföljning av informationsutbytet. Gruppen bör ta ansvar för att ett system införs för att fånga upp samt underlätta framtagning och beredning av nödvändiga regeländringar, i dialog mellan berörda departement, myndigheter och övriga organ.

I Statskontorets utvärdering har det framkommit att dialogen om informationsutbytet mellan Regeringskansliet och berörda myndigheter och organ inte alltid har fungerat tillfredsställande. Från myndigheternas sida framhålls exempelvis att vissa tidigare inlämnade förslag till förbättringar i nuvarande informationsutbyte inte har behandlats eller tagit onödigt lång tid. Det gäller t.ex. CSN:s förslag till Utbildnings- och kulturdepartementet om ändring i studiestödssystemet för att samordna inkomstbegreppet med skattelagstiftningens inkomstbegrepp och AMV:s lagförslag om elektroniska underrättelser till arbetslöshetskassorna (se vidare avsnitt 5.1.3).

Enligt de departementstjänstemän som Statskontoret har intervjuat är en orsak till dröjsmålet att det har funnits brister i de underlag som myndigheterna lämnat in till regeringen beträffande bedömningarna av förslagens finansiella och juridiska konsekvenser. Behovet av överväganden rörande balansen mellan

integritetsskydd och administrativ effektivitet leder också till en naturlig tröghet i processen.

Statskontoret har uppfattat att det avbrott i informationsutbytet som inträffade under år 2005 på grund av dröjsmål i regeländringsprocessen vid Näringsdepartementet påverkade informationsutbytet på ett negativt sätt. I praktiken ledde det till att rutinen låg nere i ett halvår. Detta dröjsmål visar på behovet av att det inom Regeringskansliet finns tydliga rutiner för att snabbt fånga upp och genomföra nödvändiga författningsändringar. Sådana ändringar i bestämmelserna som rör informationsutbyte är en naturlig följd av ändringar i materiella lagbestämmelser. Vidare behöver klargöras vilket underlag som krävs av berörda myndigheter och organ.

Av Statskontorets analys i kapitel 4 framgår att nuvarande informationsutbyte bedrivs utan helhetsperspektiv och utan fastare, reglerad organisationsform för samverkan. Det gäller såväl mellan berörda organ som inom Regeringskansliet. För att komma till rätta med dessa problem behövs åtgärder för att förbättra samverkan såväl inom Regeringskansliet som mellan berörda organ. Den senare frågan behandlas närmare i föregående avsnitt. Då det gäller Regeringskansliet finns ett behov av en funktion med ett tydligt utpekat ansvar för att utifrån ett helhetsperspektiv driva utvecklingsprocessen för informationsutbytet framåt och för hur arbetet inom Regeringskansliet i dessa frågor hanteras. Inrättandet av en sådan funktion bör även förstärka regeringens möjligheter till en mer samlad styrning och uppföljning av informationsutbytet.

En sådan funktion skulle vidare kunna fånga upp behövliga regeländringar samt underlätta framtagning och beredning av dessa, i dialog mellan berörda departement, myndigheter och organ, för att undvika avbrott eller störningar i informationsutbytet.

5.1.8 Ansvar för utredning av dubbelutbetalningar

Statskontorets förslag: Regeringen låter utreda vem som har ansvar för utredningar vid upptäckta dubbelutbetalningar.

Det hör till rutinerna inom informationsutbytet att utredning måste göras för att kontrollera huruvida dubbelutbetalningar som faller ut på åtgärdslistor strider mot reglerna för respektive förmån eller inte.

Den ordning som råder idag är att den ersättning som utgått från Försäkringskassan i de flesta fall anses vara korrekt och att det är arbetslöshetskassan som har ansvar att utreda ärendet och i förekommande fall återkräva felaktigt utbetald ersättning. Arbetslöshetskassornas uppföljning av effektmättningsprojektet³⁴ visar dock att det många gånger kan vara ersättningen från Försäkringskassan som utgått felaktigt. Enligt utredningen har utbetalningar från såväl arbetslöshetskassorna som Försäkringskassan gjorts utan kontroll, exempelvis retroaktiva utbetalningar från Försäkringskassan utan kontroll mot arbetslöshetsförsäkringen. Utredningen utmynnar i krav på bättre samarbete samt snabbare och effektivare rutiner mellan arbetslöshetskassorna och Försäkringskassan samt att ”parterna ges jämställda roller såväl inom informationsutbytet som vad avser frågan om utgående ersättnings status”.

Någon formell reglering av ansvaret för utredning av dubbelutbetalningar som upptäcks genom informationsutbyte finns inte. Statskontoret konstaterar dock att ansvaret inte automatiskt faller på den part som svarat för en felaktig bedömning, utan kan styras av exempelvis tidpunkten för Försäkringskassans respektive arbetslöshetskassans utbetalning eller synen på relationen mellan sjukförsäkringen respektive arbetslöshetsförsäkringen.

Utredningar kan vara betungande, speciellt i de fall dessa drabbar arbetslöshetskassor med mindre utredningsresurser, och ansvaret

³⁴ Uppföljning av Effektmättningsprojektets resultat, genomförd av arbetsgruppen FUT bestående av ett antal arbetslöshetskassor och arbetslöshetskassornas samorganisation (SO), 2005.

upplevs som inte helt rättvist. En genomlysning av detta problem och därpå följande reglering av ansvaret skulle underlätta samarbetet mellan berörda parter.

5.1.9 Förbättra regeringens styrning och uppföljning av informationsutbytet

Statskontorets förslag: Regeringen anger preciserade mål för informationsutbyte i berörda myndigheters regleringsbrev och ställa krav på en samlad återrapportering av utfallet.

Regeringens styrning och uppföljning av informationsutbytet sker genom att i regleringsbreven likalydande krav på återrapportering ställs till berörda myndigheter. Centrala aktörer i informationsutbytet som inte är myndigheter, dvs. arbetslöshetskassorna, berörs inte av detta.

Något specifikt mål har inte angetts för elektroniskt informationsutbyte. Under rubriken organisationsstyrning anges dock att exempelvis ”Centrala studiestödsnämnden skall upprätthålla en god balans mellan effektiv ärendehantering, god service och hög rättssäkerhet”. Statskontoret menar att avsaknaden av konkreta mål i regleringsbrev återspeglas i avsaknaden av interna mål hos myndigheterna, vilket gör det svårt att följa upp informationsutbytet.

Nu gällande regleringsbrev innehåller inga styrsignaler utan består enbart av återrapporteringskrav. Några krav på en samlad effektmätning motsvarande de s.k. vecka 20-mätningar som genomfördes åren 2003 och 2004 har dock inte ställts av regeringen. Det innebär att utfallet av den nya, utvidgade frågerutinen i form av exempelvis antalet felaktiga dubbelutbetalningar riskerar att inte kunna utläsas.

Preciserade mål bör enligt Statskontoret anges för informationsutbyte i berörda myndigheters regleringsbrev. Exempelvis bör ett tidsbestämt mål kunna övervägas för när samtliga aktuella ärenden kontrolleras automatiskt och för när felaktiga dubbelutbetal-

ningar ska vara eliminerade. Mål bör också kunna formuleras för när kontroll av ytterligare förmåner ska omfattas av informationsutbyte, exempelvis aktivitetsersättning.

Regeringen bör från berörda myndigheter i samverkan kräva en samlad återrapportering av utfallet av informationsutbyte i respektive regleringsbrev, med utgångspunkt i en årlig effektmätning.

5.1.10 *Precisera Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringens tillsyn över arbetslöshetskassorna*

Statskontorets förslag: Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringens tillsyn över arbetslöshetskassornas insatser inom ramen för informationsutbytet bör utvecklas.

Arbetslöshetskassorna och deras samorganisation är privaträttsliga rättssubjekt. För dessa gäller därmed inte regeringens sedvanliga styrningsmöjligheter. Varken instruktion eller regleringsbrev kan användas som styrinstrument. Ett alternativt sätt att följa upp och söka påverka dessa organs arbete med informationsutbytet kan vara att utnyttja den tillsyn som Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF) har att utöva över arbetslöshetskassorna.

Till skillnad från tillsynsansvaret gentemot AMV har IAF:s ansvar för tillsyn över arbetslöshetskassorna inte närmare precisrats i IAF:s instruktion. Det finns ingen fokus på informationsutbyte varken i IAF:s tillsynsverksamhet, föreskrifter eller verksamhetsplan. IAF har inte heller något tillsynsansvar för SO, utan enbart över de enskilda arbetslöshetskassorna. IAF uppger att man inte har ställt några krav när det gäller arbetslöshetskassornas dokumentation av sina rutiner – men att detta samtidigt tangerar frågor som datasäkerhet och systemtillsyn, som IAF har ett tillsynsansvar för.

IAF:s statistikdatabas ASTAT, som kan användas för att upptäcka dubbelutbetalningar, utbetalningar fler än 5 dagar i veckan och dubbeltillhörighet till arbetslöshetskassa, används inte som underlag för tillsyn. Enligt tidigare reglering (AMV) fick databasen inte användas för att kontrollera enskildas förhållanden, men däremot finns inget hinder för att identifiera exempelvis kassor där dubbelutbetalningar förekommer. IAF bör således kunna använda ASTAT som ett instrument för prioritering i sin tillsyn över arbetslöshetskassorna.

Några konkreta tillsynsinsatser rörande informationsutbyte har inte genomförts av IAF, utan fokus i tillsynen har varit kvaliteten i besluten, d.v.s. om man tillämpat reglerna korrekt. IAF har inte ställt några krav på arbetslöshetskassorna eller AMV rörande informationsutbyte, information till de försäkrade eller hur kassorna kommunicerar med de försäkrade.

Enligt IAF:s verksamhetsplan för år 2005 planerade myndigheten att under året genomföra en uppföljning av arbetslöshetskassornas utredningar och beslut till följd av effektmätningen år 2004. Någon sådan uppföljning har dock ännu inte genomförts.

Mot bakgrund av vad som nu anförts behöver IAF:s tillsyn över arbetslöshetskassornas insatser inom ramen för informationsutbytet utvecklas, särskilt mot bakgrund av att regeringens möjligheter att styra arbetslöshetskassorna är mycket mer begränsade jämfört med statliga myndigheter.

5.2 Förslag som riktas till myndigheter

Förslagen i detta avsnitt riktas i vissa fall till samtliga samverkande myndigheter och organ, och i vissa fall till en enskild myndighet.

5.2.1 Öka tillgängligheten till befintlig information

Statskontorets förslag: Berörda organ tar fram mer ändamålsenliga rutiner för att öka tillgången till befintlig information.

Under avsnitt 5.1 pekade vi på att den information som i dag utbyts bör kunna förtydligas och preciseras. Oavsett om så sker, menar vi att det också finns utrymme för att förbättra de befintliga rutinerna för informationsutbytet, givet dess nuvarande utformning. Samtidigt skulle informationsutbytet fungera i större utsträckning som ett sammanhängande system.

Det finns exempel på befintlig information inom berörda myndigheters system som inte är tillgänglig för elektronisk överföring, trots att inga legala eller tekniska hinder för detta tycks föreligga. I utvärderingen har vi uppmärksammat följande behov av förändringar:

- Äldre uppgifter hos CSN, information om studieperioder för tiden före den 1 juli 2003, finns inte tillgängliga för arbetslöshetskassorna via det elektroniska informationsutbytet. Problemet är att det framgår på skärmen hos arbetslöshetskassans handläggare när CSN fattat sina beslut om studiemedel, men inte för vilken period detta gäller. Då får arbetslöshetskassorna inte heller fram om och när den sökande faktiskt har studerat. Information som är av senare datum är däremot både tillgänglig hos CSN och tillräcklig för kassornas behov.
- Slutdatum för en sjukskrivningsperiod framgår inte av systemet förrän Försäkringskassan gjort sin sista utbetalning (detta kan de facto dröja upp till ett par månader), varför en aktuell period ofta framstår som oavslutad när arbetslöshetskassorna ställer sina frågor. För arbetslöshetskassornas del skulle en registrering direkt när sjukperioden upphör vara mer ändamålsenlig.

Dessa frågor kan lösas genom att berörda organ tar fram mer ändamålsenliga rutiner för att öka tillgången till befintlig information. Till exempel bör Försäkringskassan undersöka möjligheten att registrera avslutade sjukfall direkt i samband med friskskrivning, utan att invänta nästa utbetalning av sjukpenning.

5.2.2 Förbättra informationen till de försäkrade

Statskontorets förslag: Berörda organ informerar de försäkrade om det informationsutbyte som förekommer och använda denna information på ett mer strategiskt sätt. Ansvarig för att ta fram en samlad information om vilka förmåner som ska samordnas, d.v.s. inte går att förena, bör utses.

Att döma av Statskontorets fallstudier är det ovanligt att de berörda organisationerna lämnar utförlig och lättåtkomlig information om att informationsutbytet sker, låt vara att organisationerna i allmänhet lämnar viss information om detta. Statskontoret anser att informationen till de försäkrade om att informationsutbytet sker bör vara både tydlig och lätt åtkomlig, såväl på hemsidor som i olika typer av skriftligt material. Detta både av integritets-skäl (den försäkrade bör få veta att informationsutbytet sker) och av preventiva skäl (benägenheten att lämna felaktiga uppgifter bör rimligen minska om man är medveten om informationsutbytets existens).

Det finns ingen samlad information om vilka förmåner i de olika systemen som får respektive inte får förenas. Det finns heller ingen aktör som har ansvar för sådan samlad information. För de försäkrade kan det ofta vara svårt att sätta sig in i hur de olika regelverken samspelar med varandra. Berörda organ hävdar att det är för svårt att informera om hur förmånerna förhåller sig till varandra, samtidigt som det är en sådan bedömning som måste göras för att upptäcka eventuella dubbelutbetalningar. Vi menar att samlad information till den försäkrade om vilka förmåner som inte får kombineras skulle kunna förebygga fel, samtidigt som den försäkrade inte skulle kunna hävda att man inte känner till detta.

Berörda organ bör mot denna bakgrund på ett tydligare sätt än vad som nu är fallet informera de försäkrade om det informationsutbytet som förekommer och använda denna information på ett mer strategiskt sätt. Ansvarig för att ta fram en samlad information om vilka förmåner som inte går att förena, bör utses.

5.2.3 Öka användningsfrekvensen för rutinen

Statskontorets förslag: Frågerutinen görs till ett obligatoriskt inslag i kontrollstrategin, dvs. för samtliga ärenden i den initiala manuella kontrollen. Ledningen för berörda myndigheter och organ bör på ett tydligare sätt ange hur och när rutinen ska användas.

Av de arbetslöshetskassor IAF intervjuat i sin undersökning³⁵ är det ca hälften som uppger att man alltid ställer fråga i rutinen. Hos övriga ställs fråga i de fall där handläggaren bedömer att det är påkallat. Samma bild framträder i våra fallstudier, där berörda arbetslöshetskassor uppger att kassorna ställer fråga i ungefär en tredjedel av ärendena.

Att döma av våra fallstudier och den statistik som presenterats i rapporten, ställer Försäkringskassans länsorganisation inte kontrollfrågor rutinmässigt i samband med den initiala utredningen om en sökandes ersättningsrätt. I stället är det upp till handläggaren att bedöma om det behövs i det enskilda ärendet. Oavsett vilket behov Försäkringskassan anser sig ha av att för eget bruk ställa manuella kontrollfrågor till arbetslöshetskassorna, finns det ändå i det samlade systemperspektivet skäl att kräva att Försäkringskassan ska fråga i 100 procent av ärendena. Detta eftersom den automatiska utbetalningskontrollen av arbetslöshetsersättning till en del bygger på att de kassakort som ersättningssökande skickar in till arbetslöshetskassorna jämförs med de manuella kontrollfrågor som Försäkringskassan ställt till arbetslöshetskassorna. Kvaliteten i utbetalningskontrollen styrs således av Försäkringskassans frågefrekvens. Möjligen talar detta dock snarare för att rutinerna för utbetalningskontrollen bör utformas på något annat sätt, än för att man verkligen av detta skäl skall kräva att Försäkringskassan ska fråga i 100 procent av ärendena.

Förklaringen till den låga användningsfrekvensen ligger enligt Statskontoret i bristerna i den interna styrningen inom Försäkringskassan. Informationsutbytet ingår inte i den myndighets-

³⁵ Informationsutbyte mellan arbetslöshetskassorna, CSN och Försäkringskassan, IAF, 2005-06-30.

gemensamma kontrollstrategin, vilket innebär att inget mål har ställts upp för denna verksamhet. Dessutom har ledningens budskap till länsorganisationen rörande användning av Fråga A-kassarutinen varit ”underförstådd” snarare än tydlig.

Frågerutinen bör göras till ett obligatoriskt inslag i kontrollstrategin, d.v.s. för samtliga ärenden i den initiala manuella kontrollen. Ledningen för berörda myndigheter och organ bör på ett tydligare sätt ange hur och när rutinen ska användas.

5.2.4 Underlätta telefonkontakterna mellan berörda organisationer

Statskontorets förslag: Berörda parter tar initiativ till en genomgång av problemen med telefonkontakter.

Under avsnitt 5.1 pekade vi på att det förekommer problem med ofullständiga svar från informationsutbytet, vilket leder till att såväl Försäkringskassans som arbetslöshetskassornas handläggare behöver göra ytterligare manuella utredningar. Detta kräver ofta telefonkontakter mellan Försäkringskassan, arbetslöshetskassan och arbetsförmedlingens kundtjänst. Att döma av fallstudierna upplever såväl Försäkringskassans som arbetslöshetskassornas handläggare dessa uppföljningskontakter som mycket omständliga – t.ex. måste man ofta vänta i telefonkö hos arbetsförmedlingens kundtjänst och begära motringning innan man kommer i kontakt med rätt handläggare hos motparten.

Det bästa sättet att lösa detta problem torde vara att (som sades i 5.1) förbättra innehållet i den information som utbyts elektroniskt, så att behovet av uppföljningskontakter minskar.³⁶ Det torde dock även finnas skäl att på kort sikt söka förbättra telefonkontakterna mellan berörda organisationer. En möjlighet kan

³⁶ Ett exempel på detta är att den nya version av frågerutinen som infördes i augusti 2005 enligt Försäkringskassan (2005a) kommer att rationalisera bort ca 200 000 årliga manuella kontakter mellan Försäkringskassan och arbetsförmedlingen, vilket beräknas innebära en årlig besparing om ca 15 mkr för Försäkringskassan och ca 7 mkr för arbetsförmedlingen.

t.ex. vara att tilldela de berörda organisationerna särskilda exklusiva telefonnummer hos varandra så att risken för att hamna i en allmän telefonkö minskar.

Mot denna bakgrund finns anledning för berörda parter att ta initiativ till en genomgång av problemen med telefonkontakter. I detta sammanhang bör möjligheterna för myndigheter att på längre sikt kommunicera med varandra elektroniskt genom inloggning på respektive myndighets webbplats eller krypterad e-post undersökas.

5.2.5 *Inför löpande uppföljning av informationsutbytet*

Statskontorets förslag: Berörda organ utvecklar system för löpande, statistisk uppföljning av informationsutbytet, som underlag för såväl den interna styrningen som den samlade återrapporteringen till regeringen.

Från våra fallstudier av både arbetslöshetskassorna och Försäkringskassan har framkommit att deras handläggningssystem är uppbyggda på sådant sätt att det är svårt (kanske till och med omöjligt) att automatiskt generera statistik över antalet ställda frågor, ärenden med avvikelser m.m. Visserligen finns knappast skäl att ifrågasätta de studerade organisationernas bedömning av de egna behoven av statistik. Däremot borde det vara av stort intresse för statsmakterna (och även för Försäkringskassans huvudkontor) att kunna följa utvecklingen på aggregerad nivå och kunna jämföra mellan olika arbetslöshetskassor och länskontor inom Försäkringskassan.

Mot denna bakgrund behöver system för löpande, statistisk uppföljning av informationsutbytet utvecklas i syfte att ta fram underlag för såväl den interna styrningen som den samlade återrapporteringen till regeringen.

5.2.6 Utvidgning till fler förmåner hos berörda organ

Statskontorets förslag: Berörda myndigheter analyserar behovet av att utvidga informationsutbytet till fler förmånssystem.

Enligt Statskontorets mening finns det skäl att analysera om informationsutbytet bör utvidgas till att omfatta fler förmåner mellan de organ som i dag omfattas av utbytet. Till exempel är det endast en mindre del av socialförsäkringens närmare 50 olika typer av försäkrings- och bidragsärenden som ingår i dagens informationsutbyte.

Somliga av socialförsäkringens förmånstyper, som t.ex. barnbidrag, är inte relevanta att beakta i informationsutbytet, eftersom det saknas materiella kopplingar mellan dessa förmåner och andra ersättningar. Däremot finns andra förmåner som bör lämpa sig för denna typ av kontroll. Statskontoret anser därför att det finns skäl att göra en mer systematisk genomgång av samtliga förmåner i syfte att identifiera de som lämpar sig för kontroll genom elektroniskt informationsutbyte.

5.3 Förslag om utvidgning av informationsutbytet

Enligt uppdraget till Statskontoret ska vi lämna förslag beträffande ”utökat informationsutbyte för det fall kontoret uppmärksammar sådana behov”.

Statskontorets bild är att det nuvarande informationsutbytet kan utvidgas till flera förmåner och organ. I detta avslutande avsnitt redovisas ett antal sådana utvidgningsmöjligheterna, dock bör dessa betraktas i första hand som uppslag, överlämnade utan mer ingående analys.

5.3.1 Införande av mer heltäckande utbetalningskontroller avseende de förmåner som administreras av de organ som i dag berörs av informationsutbytet

De utbetalningskontroller som i dag sker inom ramen för informationsutbytet är av två slag:

- I. *Innan utbetalning* av arbetslöshetsersättning sker, så jämförs samtliga kassakort som ersättningssökande skickar in till arbetslöshetskassorna automatiskt med de manuella kontrollfrågor som Försäkringskassan ställt avseende arbetslösa personer som ansöker om sjukpenning, tillfällig föräldrapenning eller närståendepenning. Om en person ansöker om arbetslöshetsersättning för samma tid som Försäkringskassan ställt en kontrollfråga om, så uppmärksammas arbetslöshetskassan på detta via en åtgärdslista i sitt handläggningssystem och måste utreda ärendet innan eventuell utbetalning kan ske.³⁷ Observera att arbetslöshetskassornas utbetalningar i detta fall alltså inte jämförs med Försäkringskassans utbetalningar, utan med de kontrollfrågor som Försäkringskassan ställt.
- II. Med start i oktober 2005 har informationsutbytet mellan arbetslöshetskassorna och Försäkringskassan också vidareutvecklats på så vis att Försäkringskassan nu underrättar arbetslöshetskassorna om alla utbetalningar av föräldrapenning som gjorts till personer som är registrerade som arbetslösa med en a-kassetillhörighet på Arbetsförmedlingen. Dessa uppgifter jämförs sedan med arbetslöshetskassans *gjorda utbetalningar*.

Statskontoret anser att det kan finnas skäl att analysera om utbetalningskontrollen kan utvecklas ytterligare, exempelvis genom:

- att kontrollen enligt punkt I ovan görs mera heltäckande avseende de förmåner som i dag faktiskt är föremål för automatisk utbetalningskontroll. Med nuvarande utformning av kontrollen

³⁷ I våra fallstudier avseende arbetslöshetskassor framkom dock att det inte är ovanligt att en kontrollfråga från Försäkringskassan ställs efter att arbetslöshetsersättningen redan har betalats ut. I dessa fall blir det fråga om en återkravsutredning hos arbetslöshetskassan.

torde en förutsättning för detta vara att Försäkringskassan ställer frågor i 100 procent av de berörda ärendena.

- att utbetalningskontrollen mellan arbetslöshetskassorna och Försäkringskassan utvidgas till att omfatta flera förmånstyper, exempelvis skulle arbetslöshetskassan vilja få en indikation från Försäkringskassan om vilka personer som beviljats sjukersättning/aktivitetsersättning samt om vilka som beviljats förtida uttag av ålderspension.
- att utbetalningskontrollen utvidgas till att även omfatta utbetalningar från CSN.

5.3.2 Breddning av informationsutbytet till flera aktörer

Under uppdragets gång har Statskontoret noterat flera områden där möjligheterna till att utöka informationsutbytet till flera organ bör undersökas närmare. Flertalet av dessa uppslag ligger inom ramen för den utredning³⁸ som regeringen tillsatte med uppgift att pröva om det är lämpligt att vissa utökade möjligheter till elektroniska informationsutbyten mellan myndigheter införs.

Statskontoret konstaterar att utredning pågår i samtliga fall i listan nedan, utom då det gäller tillgång till Bolagsverkets företagsregister respektive Försäkringskassans tillgång till LADOK-registret. Det gäller:

- Utbyte mellan arbetslöshetskassorna och Skatteverket, inklusive kronofogdemyndigheten.
- Automatiskt informationsutbyte mellan CSN och Skatteverket. CSN och Skatteverket har olika inkomstbegrepp i sina respektive regelverk. Studiestöd beräknas per vecka och termin. Skatteverket arbetar med årsinkomst. Detta försvårar kontrollen dem emellan, eftersom en årsinkomstuppgift från Skatteverket inte utan vidare kan läggas till grund för CSN:s bedömning av huruvida en studerandes terminsinkomst överstigit inkomsttaket. Ett sådant automatiskt informationsutbyte skulle,

³⁸ 2005 års informationsutbytesutredningen (Dir. 2005:91).

på grund av de skilda inkomstberäkningsperioder som finns i skattelagstiftningen (kalenderår) respektive studiestödsreglerna (terminsinkomst), kräva en ändring i studiestödsreglerna.

- Utbyte mellan Försäkringskassan och Migrationsverket rörande uppgifter om asylsökandes status vid bedömning om rätten till olika förmåner.
- Automatisering av dagens kontakter mellan Försäkringskassan och kommunernas socialnämnder.
- Tillgång till Bolagsverkets företagsregister. Detta gäller framför allt för kontroll av uppgifter rörande egna företagare, men Försäkringskassan skulle exempelvis kunna kontrollera intyg från arbetsgivare mot registret, vilket inte sker i dag. Hos vissa myndigheter abonnerar man på registret, vilket är förenad med kostnader även för statliga myndigheter.
- Utbyte mellan Försäkringskassan och Ladok-systemet, ett för högskolor och universitet gemensamt system för registrering av inskrivna studenter, studietakt och studieresultat. Genom tillgång till detta register skulle Försäkringskassan kunna få uppgift om huruvida studier faktiskt bedrivs. Det skulle därmed fungera som ett komplement till CSN:s uppgifter om beviljade studiestöd.

Bilaga 1



Finansdepartementet

Till avd.....	U
Kontakt med.....	
Beslut.....	Gd
Datum.....	05.05.13
Sign.....	[Signature]

Regeringsbeslut

6

2005-05-12

Fi2005/2604
(delvis)

Statskontoret
Box 8110

104 20 STOCKHOLM

STATSKONTORET
Registrator
Ink. 2005-05-13
Dnr. 2005/242-5

Uppdrag till Statskontoret angående utvärdering av informationsutbyte mellan myndigheter

1 bilaga

Regeringen uppdrar åt Statskontoret att utvärdera det pågående informationsutbytet mellan Försäkringskassan, Centrala studiestödsnämnden, länsarbetsnämnderna och arbetslöshetskassorna.

Statskontoret skall följa den uppdragsbeskrivning som framgår av *bilagan*.

Försäkringskassan, Centrala studiestödsnämnden, Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen, Arbetsmarknadsstyrelsen och länsarbetsnämnderna skall bistå Statskontoret vid genomförandet av uppdraget.

En första avrapportering skall ske hösten 2005. Formen för och det närmare innehållet i denna rapportering beslutas i samråd mellan Statskontoret och Regeringskansliet (Finansdepartementet).

Uppdraget skall slutredovisas senast den 15 juni 2006.

På regeringens vägnar

Pär Nuder

Erik Nyman

Postadress
103 33 Stockholm
Besöksadress
Drottninggatan 21

Telefonväxel
08-405 10 00
Telefax
08-21 73 86

E-post: registrator@finance.ministry.se
Telex
117 41 FINANS S

Kopia till

Socialdepartementet
Finansdepartementet/BA
Finansdepartementet /F
Utbildnings- och kulturdepartementet
Näringsdepartementet
Försäkringskassan
Centrala studiestödsnämnden
Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen
Arbetsmarknadsstyrelsen

Finansdepartementet**Uppdrag till Statskontoret angående utvärdering av informationsutbyte
mellan myndigheter****Sammanfattning av uppdraget**

År 2002 trädde nya regler i kraft som möjliggjorde ett ökat informationsutbyte mellan de allmänna försäkringskassorna, Riksförsäkringsverket, Centrala studiestödsnämnden, länsarbetsnämnderna och arbetslöshetskassorna.

Statskontoret skall närmare utvärdera huruvida och i vilken utsträckning detta befintliga informationsutbyte har kunnat bidra till att felaktiga utbetalningar och fusk har kunnat förebyggas. Därvid skall Statskontoret närmare analysera och bedöma bl.a. hur de möjligheter till informationsutbyte som 2002 års reform skapade har utnyttjats, särskilt hur möjligheterna till automatiska kontroller och direktåtkomst har utnyttjats, i vilken utsträckning felaktiga betalningar har kunnat undvikas, kvalitén på den systematiska uppföljningen och utvärderingen av kontrollsystemen samt hur myndigheterna har samarbetat för att genomföra reformen.

Statskontoret skall lämna förslag på t.ex. hur hinder för etablering av ett effektivt kontrollsystem kan undanröjas, åtgärder inom det befintliga informationsutbytet för att stärka kontrollen, ytterligare informationsutbyten utanför det befintliga utbytet för det fall Statskontoret uppmärksammar sådana behov samt förslag till hur en tänkt utvidgning av informationsutbytet lämpligen bör genomföras i syfte att stärka kontrollen. Statskontoret skall slutligen lämna förslag till hur regeringens fortlöpande uppföljning av kontrollsystemen bör utformas. Därvid skall kontoret ta hänsyn till budgetprocessens olika moment och förläggning i tiden.

Bakgrund

2002 års reform

Regeringen beslutade 1999 att tillkalla en särskild utredare med uppgift att se över förutsättningarna för ett ökat utbyte av information i elektronisk form mellan socialförsäkringssystemet, arbetsförmedlingssystemet, studiestödssystemet och arbetslöshetsförsäkringssystemet. Enligt direktiven (dir. 1999:53) skulle syftet med ett sådant informationsutbyte vara att öka servicen för den enskilde, säkerställa ett korrekt beslutsunderlag samt förebygga felaktiga utbetalningar.

Utredningen överlämnade i oktober 2000 betänkandet Rätt underlag - rätt beslut, Ökat informationsutbyte mellan de allmänna försäkringskassorna, Riksförsäkringsverket, Centrala studiestödsnämnden, länsarbetsnämnderna och arbetslöshetskassorna (SOU 2000:97). Efter remissbehandling och inhämtande av yttrande från Lagrådet överlämnade regeringen i maj 2001 propositionen Ökat informationsutbyte mellan arbetslöshetsförsäkringen, socialförsäkringen och studiestödet (prop. 2000/01:129). Riksdagen beslutade i enlighet med regeringens förslag (bet. 2001/02:KU3, rskr. 2001/02:18).

Skälen för 2002 års reform

Förebygga fusk och felaktiga utbetalningar

Riksdagen och regeringen har vid upprepade tillfällen under senare år ställt krav på en förbättrad kontroll av utbetalning av statliga medel från framför allt socialförsäkringssystemet men även från arbetslöshetsförsäkrings- och studiestödssystemen. Bakgrunden till att sådana krav framställts är att kontrollen i systemen av olika anledningar har brustit, vilket bl.a. resulterat i felaktiga utbetalningar.

Felaktiga utbetalningar kan ha många orsaker. Felaktigheterna kan ofta effektivt förhindras genom ett utökat elektroniskt informationsutbyte. Det är inte enbart s.k. dubbla utbetalningar (en person uppbär felaktigt två eller flera förmåner samtidigt) som på detta sätt kan förhindras. Felaktiga utbetalningar kan bero på bristfälligheter i ärendehantering, på att uppgifter som utbyts i olika system inte är jämförbara eller på att den enskilde oavsiktligt lämnat oriktiga uppgifter. Felaktiga utbetalningar kan också bero på att en omständighet inträffat i ett annat system utan att det är fråga om utbetalning av en annan förmån eller att uppgifter som en gång lämnats inte uppdateras kontinuerligt.

En effektiv ärendehantering

Statsmakternas krav på en effektiv ärendehantering har fått till följd att myndigheter och andra organ som hanterar statliga medel har ett ökat behov av att på ett rationellt och enkelt sätt inhämta nödvändiga uppgifter såväl från den enskilde som från andra. Utvecklingen av elektroniska tjänster över Internet har i det sammanhanget öppnat nya möjligheter att förenkla ärendehantering. Utvecklingen går mot ärendehanteringssystem där alla handlingar i ett ärende skall kunna hanteras och lagras elektroniskt. Ett ökat elektroniskt informationsutbyte leder till att resurser som i dag tas i anspråk för rutinärenden kan frigöras för andra angelägna arbetsuppgifter.

Förbättrad service för den enskilde

För den enskilde kan det vara en fördel att själv slippa ombesörja att myndigheter eller arbetslöshetskassor har en fullständig utredning i ärendet och att uppgifterna kontinuerligt uppdateras så att beslutsunderlaget vid varje tidpunkt är aktuellt.

I bidrags- och ersättningsärenden är behovet av skyndsam handläggning särskilt angeläget. För en sökande kan det vara mycket besvärande att behöva vänta i flera veckor på den första utbetalningen av t.ex. arbetslöshetsersättning eller studiestöd.

Med ett ökat elektroniskt informationsutbyte kan handläggningstiderna för ett ärende minskas och beslut om skilda förmåner fattas snabbare. Servicen till den enskilde kan därigenom förbättras. Vidare kan antalet återkravsärenden reduceras.

Ett utökat elektroniskt informationsutbyte minskar dessutom behovet av att få in intyg från den enskilde för att kunna fatta beslut i ärendet.

Uppdrag till myndigheterna

De aktuella lag- och förordningsändringarna, som trädde i kraft den 1 juli 2002, undanröjde hinder för informationsutbyte. De ålade däremot inte myndigheterna att ta tillvara möjligheterna till ett ökat elektroniskt informationsutbyte.

För att genomdriva reformen och se till att myndigheterna tog tillvara denna möjlighet lämnades därför i regleringsbrevet för 2003 likalydande uppdrag till myndigheterna att redovisa vilka åtgärder de vidtagit för att det av statsmakterna önskade informationsutbytet skulle komma till stånd samt vilka kontrollmekanismer som hade införts för att undvika s.k. dubbla utbetalningar och andra felaktigheter.

Detta kompletterades i regleringsbrevet för budgetåret 2004 för dåvarande Riksförsäkringsverket (RFV). Regeringen angav som mål för

verksamhetsgrenen IT-utveckling att IT-systemen inom socialförsäkringens administration skall utvecklas så att Centrala studiestödsnämnden (CSN) och arbetslöshetskassorna får direktåtkomst till sådana uppgifter i RFV:s och de allmänna försäkringskassornas verksamhet som regeringen meddelat föreskrifter om.

I regleringsbrevet för budgetåret 2004 för Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF) uppdrog regeringen åt myndigheten att senast den 1 november 2004 redovisa vilka åtgärder som arbetslöshetskassorna vidtagit för att åstadkomma det av statsmakterna önskade utökade informationsutbytet, vad som gjorts för att mäta effekterna och vilka resultat som erhållits samt vilka ytterligare effektmätningar som planeras.

I regleringsbrevet för budgetåret 2004 för CSN uppdrog regeringen åt myndigheten att senast den 1 oktober 2004 redogöra för hur effektivitetsvinsterna realiserats efter utvecklingen av det aktuella informationsutbytet.

Redovisning från myndigheterna

Försäkringskassan

I en rapport från januari 2003 uppgav dåvarande RFV att verket hade skapat de förutsättningar som krävs för att åstadkomma ett elektroniskt informationsutbyte i enlighet med regeringens uppdrag men att det som eftersträvats – ett system för informationsutbyte med direktåtkomst – ännu inte hade uppnåtts. Det avsedda informationsutbytet förutsågs kunna införas i full skala kring årsskiftet 2003/2004. RFV uppgav vidare att informationsutbytet då skall ske via direktåtkomst och innehålla en automatkontroll där samtliga ärenden skall kontrolleras mot arbetslöshetskassornas uppgifter. RFV har upprättat en uppföljningsplan som beskriver hur och när en uppföljning av informationsutbytesrutinen mellan Försäkringskassan och arbetslöshetskassorna skall ske. Uppföljningen syftar till att se effekterna av informationsutbytesrutinen gällande effektiv ärendehantering, förbättrad service till enskilda samt kontroll av statliga medel.

Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen

I en rapport den 1 november 2004 uppgav IAF följande. IAF har under 2003 tagit fram rutiner för att med ny teknik överföra den information som krävs för utredning, beslut och utbetalning till den enskilde. De tekniska lösningarna fungerade och från januari 2004 ingår samtliga arbetslöshetskassor i informationsutbytet med Försäkringskassan och CSN. Informationsutbytet sker dels genom automatiska kontroller, dels genom en manuell kontroll via direktåtkomst till vissa register. Den automatiska kontrollen sker genom att den enskildes insända anspråk på arbetslöshetsersättning jämförs med utbetald ersättning från

socialförsäkringarna och utbetalt studiestöd. Den manuella kontrollen görs då arbetslöshetskassans handläggare prövar ersättningsrätten för den enskilde. Frågor kan ställas om pågående ersättningsperioder samt ersättningsperioder före arbetslöshetsperiodens början genom direktåtkomst till vissa av Försäkringskassans och CSN:s register. Detta innebär att korrekta uppgifter erhålls och färre kompletteringar behöver göras, vilket medför att handläggningstiderna påverkas positivt.

Den automatiska kontrollen, som sker innan arbetslöshetsersättning betalas ut, får anses vara den del av informationsutbytet som främst förebygger felaktiga dubbelutbetalningar. Den manuella kontrollen har medfört en effektivare ärendehantering, förbättrad service till den enskilde och ökad rättssäkerhet då beslut redan från början fattas utifrån ett korrekt underlag.

Samkörningar har gjorts under vecka 20 år 2003 och 2004, dvs. före och efter införandet av det nya informationsutbytet. Resultaten från 2003 visar att den felaktigt utbetalda arbetslöshetsersättningen, omräknat till helår, motsvarade ca 57,6 miljoner kronor. I huvudsak utgick felaktig arbetslöshetsersättning i kombination med sjukpenning och föräldrapenning. Resultaten från samkörningarna 2004 utreds för närvarande. En slutrapport från Effektmätningssprojektet avseende resultaten från samkörningarna kommer att presenteras under våren 2005.

Arbetet fortsätter inom projektet med att ytterligare förbättra och förfina informationsutbytet. Under våren 2005 kommer den automatiska kontrollen även att omfatta föräldrapenning, ett ersättningsslag som inte ingår i dagens kontroll. Det är även planerat för att Försäkringskassan, under förutsättning att vissa förordningsändringar beslutas, skall få tillgång till uppgifter i AMS databas AIS gällande arbetslösa personer.

Centrala studiestödsnämnden

I en rapport från januari 2003 uppgav CSN att till följd av att vissa vuxenstudiestöd hade upphört, kvarstod inte längre behov för myndigheten att få uppgifter från länsarbetsnämnder och arbetslöshetskassor. Ett elektroniskt informationsutbyte hade inletts med RFV varför risken för dubbla utbetalningar enligt CSN bedöms som mycket liten. Under 2002 utvecklade CSN en rutin som innebär att arbetslöshetskassorna fick direktåtkomst till uppgifter hos CSN.

Uppdrag i regleringsbrevet för 2005

Regeringen har i regleringsbrevet för 2005 uppdragit åt Försäkringskassan, CSN och Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen att senast vid utgången av mars 2005 lämna en preliminär bedömning av:

- i vilken utsträckning felaktiga utbetalningar kunnat undvikas och en beloppsmässig beräkning av dessa,
- vilken effekt de vidtagna åtgärderna har haft för att förbättra servicen för enskilda,
- i vilken utsträckning antalet återkravsärenden har kunnat begränsas, samt
- uppnådda effektivitetsvinster för administrationen.

En slutlig redovisning skall lämnas vid utgången av juni månad 2005.

Uppdraget

Inledning

Finansdepartementet remitterade den 7 februari 2005 promemorian Ökat informationsutbyte mellan myndigheter. I promemorian föreslås att man ser över möjligheten att införa nya elektroniska informationsutbyten mellan myndigheter för att förebygga fusk, öka effektiviteten och förbättra servicen. Det föreslås en översyn av möjligheten att låta kommunerna i socialbidragsärenden få tillgång till uppgifter från det befintliga informationsutbytet. Vidare bör ett elektroniskt informationsutbyte kunna etableras mellan Försäkringskassan och Migrationsverket. Länsstyrelserna bör kunna få förbättrade möjligheter att kontrollera lämnade uppgifter vid handläggning av lönegarantiärenden. Skatteverket bör kunna få direktåtkomst till vissa uppgifter i det befintliga informationsutbytet. Vidare finns ett behov av att Skatteverket i ökad utsträckning lämnar ut vissa uppgifter till andra myndigheter. Slutligen bör man kunna överväga möjligheten att låta myndigheter lämna uppgifter på eget initiativ till andra myndigheter vid misstanke om bidragsfusk.

Samtliga remissinstanser har nu yttrat sig. Remissutfallet är positivt. Vidare har de myndigheter som ingår i det befintliga informationsutbytet redovisat ovan återgivna uppdrag i regleringsbrev för 2005.

Det är av stor vikt för utvärderingen av det befintliga informationsutbytet och inför ett ställningstagande till utökning av detta att Statskontoret gör en fristående och myndighetsövergripande utvärdering av det befintliga informationsutbytet.

Analys och bedömning

Statskontoret skall utvärdera huruvida och i vilken utsträckning det befintliga informationsutbytet har kunnat bidra till att fusk och felaktiga utbetalningar har kunnat förebyggas.

Statskontoret skall särskilt

- beskriva utformningen av befintliga kontrollsysten, och därvid fästa särskilt avseende vid frågor som kontrollrutiner och ansvars- och befogenhetsfördelning,
- beskriva innehållet i fastställda kontrollstrategier, och därvid särskilt uppmärksamma omfattningen av gjorda kontroller,
- analysera och bedöma hur de möjligheter till informationsutbyte som 2002 års reform skapade har utnyttjats, särskilt kontrollen vid inledandet av ett nytt ärende och den löpande kontrollen under ett pågående ärende,
- analysera och bedöma hur möjligheterna till automatiska kontroller och direktåtkomst har utnyttjats,
- analysera och bedöma i vilken utsträckning felaktiga utbetalningar har kunnat undvikas till följd av befintliga kontrollsysten,
- analysera och bedöma eventuella regionala och andra variationer såvitt avser kontrollinsatser och tillämpning av regelverk,
- analysera och bedöma hur myndigheterna och arbetslöshetskassorna har samarbetat för att genomföra reformen och identifiera återstående hinder för samarbetet,
- analysera och bedöma om en systematisk uppföljning och utvärdering av kontrollsysten sker och i sådant fall dess kvalitet, samt
- uppmärksamma eventuella tekniska och andra problem som skilda ärendehanteringssystem kan skapa.

Förslag

Mot bakgrund av Statskontorets analyser och bedömningar skall förslag lämnas, t.ex. beträffande

- eventuella hinder för ett effektivt kontrollsysten som bör undanröjas och vilka åtgärder som därvid bör vidtas,
- enhetliga resultatmått och resultatindikatorer som fortlöpande kan användas för att mäta kontrollsystens effektivitet, dels samlat, dels regionalt,

- åtgärder inom det befintliga informationsutbytet för att stärka kontrollen. Kräver åtgärderna författningsändringar skall författningsförslag lämnas,
- utökat informationsutbyte för det fall kontoret uppmärksammar sådana behov, samt
- hur en tänkt utvidgning av informationsutbytet lämpligen bör genomföras i syfte att stärka kontrollen av utbetalningar av statens medel.

Statskontoret skall slutligen lämna förslag till hur regeringens fortlöpande uppföljning av kontrollsystemen bör utformas. Därvid skall kontoret ta hänsyn till budgetprocessens olika moment och förläggning i tiden.

Genomförandet av uppdraget m.m.

Försäkringskassan, Centrala studiestödsnämnden, Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen, Arbetsmarknadsstyrelsen och länsarbetsnämnderna skall ta fram dokumentation och i övrigt bistå Statskontoret vid genomförandet av uppdraget.

Statskontoret skall ta del av de redovisningar som myndigheterna redan lämnat och kommer att lämna till regeringen senast vid utgången av juni 2005. Statskontoret skall även ta del av det underlag som dessa redovisningar grundas på.

Bilaga 2

Författningsförslag

1. Förslag till lag om ändring i lagen (2002:546) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten

Härigenom föreskrivs att 16 § lagen (2002:546) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Uppgifter om arbetssökande i en arbetsmarknadspolitisk databas skall gallras två år efter utgången av det år då behandlingen av uppgifterna har avslutats i ett ärende hos den handläggande myndigheten.

Uppgifter som har avskiljts för statistikändamål skall gallras tio år efter avskiljandet.

Regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, får meddela föreskrifter om undantag från *dessa gallringstider* när det gäller bevarande av material för forskningens behov. Sådant material skall lämnas över till en arkivmyndighet.

Föreslagen lydelse

16 §

Uppgifter om arbetssökande i en arbetsmarknadspolitisk databas skall gallras *tio* år efter utgången av det år då behandlingen av uppgifterna har avslutats i ett ärende hos den handläggande myndigheten.

Regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, får meddela föreskrifter om undantag från *denna gallringstid* när det gäller bevarande av material för forskningens behov. Sådant material skall lämnas över till en arkivmyndighet.

2. Förslag till förordning om ändring i förordningen (1997:835) om arbetslöshetsförsäkring

Härigenom föreskrivs att 22 § förordningen (1997:835) om arbetslöshetsförsäkring skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

22 §

Försäkringskassan skall till en sökandes arbetslöshetskassa lämna följande uppgifter om den sökande:

1. namn, personnummer och i förekommande fall samordningsnummer,
2. att en anmälan eller en ansökan om förmån, ersättning eller annat stöd har lämnats in,
3. vilken förmån, ersättning eller annat stöd som har beviljats,
4. under vilken tidsperiod och i vilken omfattning en förmån, ersättning eller annat stöd utges eller har utgetts,
5. antalet dagar med förmån, ersättning eller annat stöd,
6. tidsperiod och antal dagar som aktivitetsstöd lämnats *med förhöjt belopp* samt, i fråga om den som har tillsvidareanställning på deltid, antal kalenderveckor som aktivitetsstöd lämnats *med förhöjt belopp*,
7. omfattningen av inkomstgrundad ålderspension,
8. vilket belopp som har betalats ut, och
9. om ett beslut ändrats eller återtagits.

6. tidsperiod och antal dagar som aktivitetsstöd lämnats samt, i fråga om den som har tillsvidareanställning på deltid, antal kalenderveckor som aktivitetsstöd lämnats,

3. Förslag till förordning om ändring i förordningen (2002:623) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten

Härigenom föreskrivs att 12 och 16 §§ förordningen (2002:623) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Personuppgifter som får behandlas enligt 6 § får, med undantag för uppgifter som avses i 16 § förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten, lämnas ut på medium för automatiserad behandling till Försäkringskassan, Centrala studiestödsnämnden och arbetslöshetskassorna.

Personuppgifter som får behandlas enligt 6 a § får lämnas ut på medium för automatiserad behandling till Försäkringskassan.

Föreslagen lydelse

12 §

Personuppgifter som får behandlas enligt 6 § får lämnas ut på medium för automatiserad behandling till Försäkringskassan, Centrala studiestödsnämnden och arbetslöshetskassorna.

Personuppgifter som får behandlas enligt 6 a § får lämnas ut på medium för automatiserad behandling till Försäkringskassan.

16 §

Försäkringskassan, Centrala studiestödsnämnden och arbetslöshetskassorna får ha direktåtkomst till de personuppgifter som enligt 12 § får lämnas ut på medium för automatiserad behandling, med undantag för uppgifter om adress och telefonnummer.

Försäkringskassan, Centrala studiestödsnämnden och arbetslöshetskassorna får ha direktåtkomst till de personuppgifter som enligt 12 § får lämnas ut på medium för automatiserad behandling, med undantag för uppgifter om adress och telefonnummer *samt uppgifter som avses i 16 § förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.*

4. Förslag till förordning om ändring i förordningen (1996:502) med instruktion för Centrala studiestödsnämnden

Härigenom föreskrivs att 1 § förordningen (1996:502) med instruktion för Centrala studiestödsnämnden skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Centrala studiestödsnämnden (CSN) är central förvaltningsmyndighet för studiesociala frågor.

CSN skall även fullgöra uppgifter enligt

- förordningen (1996:1100) om aktivitetsstöd, och

- förordningen (1990:1361) om lån till hemutrustning för flyktingar och vissa andra utlänningar.

CSN får vidare mot ersättning åta sig uppdrag av en kommun att sköta utbetalning av introduktionsersättning enligt lagen (1992:1068) om introduktionsersättning för flyktingar och vissa andra utlänningar.

CSN ansvarar för officiell statistik enligt förordningen (2001:100) om den officiella statistiken.

Föreslagen lydelse

1 §

CSN skall medverka i sådant informationsutbyte med Arbetsmarknadsverket, arbetslöshetskassorna och Försäkringskassan som har till syfte att öka effektiviteten i handläggningen, förbättra servicen till enskilda samt motverka förekomsten av felaktiga utbetalningar.

CSN skall medverka till att informationsutbyte som avses i fjärde stycket kontinuerligt utvecklas samt sker rationellt och effektivt.

5. Förslag till förordning om ändring i förordningen (2001:623) med instruktion för Arbetsmarknadsverket

Härigenom föreskrivs att 4 § förordningen (2001:623) med instruktion för Arbetsmarknadsverket skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

AMS skall särskilt

1. leda, samordna och utveckla den arbetsmarknadspolitiska verksamheten inom landet och se till att den bedrivs effektivt,
2. sätta upp mål och riktlinjer för verksamheten inom respektive länsarbetsnämnd,
3. fördela de ekonomiska och andra resurser som står till Arbetsmarknadsverkets förfogande,
4. följa upp och utvärdera resultatet av den arbetsmarknadspolitiska verksamheten, och
5. meddela de internadministrativa föreskrifter och andra beslut som behövs för att uppnå samordning, rationaliseringar och enhetlighet inom Arbetsmarknadsverket.

Föreslagen lydelse

4 §

6. *medverka till sådant informationsutbyte med arbetslöshetskassorna, Centrala studiestödsnämnden och Försäkringskassan som har till syfte att öka effektiviteten i handläggningen, förbättra servicen till enskilda samt motverka förekomsten av felaktiga utbetalningar, och*

7. *medverka till att sådant informationsutbyte som avses i 6 kontinuerligt utvecklas samt sker rationellt och effektivt.*

6. Förslag till förordning om ändring i förordningen (2004:1299) med instruktion för Försäkringskassan

Härigenom föreskrivs att 2 § förordningen (2002:1299) med instruktion för Försäkringskassan skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

2 §

Försäkringskassan skall

1. utreda och besluta i ärenden som enligt lag eller annan författning skall handläggas av Försäkringskassan,

2. meddela behövliga föreskrifter enligt förordningen (1998:562) med vissa bemyndiganden för Försäkringskassan eller enligt bemyndiganden i andra författningar,

3. ansvara för och verka för lagenlighet och enhetlighet vid rätts-tillämpningen inom verksamhetsområdet genom sådana allmänna råd som avses i 1 § författningssamlingsförordningen (1976:725) eller andra åtgärder,

4. biträda Regeringskansliet inom sitt verksamhetsområde,

5. ansvara för att en kvalificerad kunskapsuppbyggnad sker i fråga om de verksamhetsområden som Försäkringskassan har ansvar för, med utgångspunkt i de mål och andra åligganden som gäller för myndigheten,

6. samverka med Arbetsmarknadsverket, Arbetsmiljöverket och Socialstyrelsen i syfte att uppnå en effektiv användning av tillgängliga resurser inom rehabiliteringsområdet och får i samma syfte träffa överenskommelse med kommun, landsting och länsarbetsnämnd,

7. genom att samordna rehabilitering, verka för att försäkrade ges förutsättningar att tillvarata sin förmåga att arbeta och försörja sig själva genom förvärvsarbete,

8. ansvara för officiell statistik enligt förordningen (2001:100) om den officiella statistiken,

9. ansvara för att allmänheten får en god information om rättigheter och skyldigheter och planerade förändringar inom socialförsäkringen och de andra förmåner eller ersättningar som hör till myndighetens verksamhetsområde samt ha huvudansvaret för att ge allmänheten en övergripande information om det allmänna ålderspensionssystemet,

10. stödja forskning inom socialförsäkringsområdet,

11. utöva tillsyn över Skatteverkets verksamhet när det gäller beslut om pensionsgrundande inkomst enligt lagen (1998:674) om inkomstgrundad ålderspension,

12. delta i internationellt samarbete inom sitt verksamhetsområde, och

13. ha ett samlat ansvar, sektorsansvar, för handikappfrågor med anknytning till sitt verksamhetsområde och inom ramen för detta ansvar vara samlande, stödjande och pådrivande i förhållande till övriga berörda parter.

14. medverka i sådant informationsutbyte med Arbetsmarknadsverket, arbetslöshetskassorna och Centrala studiestödsnämnden som har till syfte att öka effektiviteten i handläggningen, förbättra servicen till enskilda samt motverka förekomsten av felaktiga utbetalningar.

15. ha ett övergripande ansvar för att sådant informationsutbyte som avses i 14 kontinuerligt utvecklas samt sker rationellt och effektivt.

	Uppgiftsmottagande myndighet				Bilaga 3
Uppgifts-lämnande myndighet	CSN	FK	AMS + LAN	AK	IAF
CSN	---	L 1986:378 9 § uppgiftsskyldighet		Lag 1997:238 48c § uppgiftsskyldighet F 1997:835 23 § vilka uppgifter	
FK	L 2003:763 8 § ändamål 20 § direktåtkomst 21 § ADB-medium F 2003:766 3 § direktåtkomst, vilka uppgifter	---	F 2003:766 5 § ADB-medium, vilka uppgifter	Lag 1997:238 48c § uppgiftsskyldighet F 1997:835 22 § vilka uppgifter L 2003:763 20 § direktåtkomst F 2003:766 3 § direktåtkomst, vilka uppgifter	
AMS + LAN	Lag 2002:546 5 § ändamål 11 § direktåtkomst F 2002:623 12 § ADB-medium 16 § direktåtkomst, vilka uppgifter	Lag 2002:546 5 § ändamål 11 § direktåtkomst F 2002:623 6 a § vilka uppgifter får behandlas 12 § ADB-medium 16 § direktåtkomst, vilka uppgifter	---	Lag 2002:546 5 § ändamål 11 § direktåtkomst F 2002:623 12 § ADB-medium 16 § direktåtkomst, vilka uppgifter Lag 1997:238 48a § uppgiftsskyldighet F 1997:835 20 § vilka uppgifter	Lag 1997:238 48e § uppgiftsskyldighet
AK	Lag 1997:238 48d § uppgiftsskyldighet F 1997:835 25 § vilka uppgifter	Lag 1997:238 48d § uppgiftsskyldighet F 1997:835 24 § vilka uppgifter	Lag 1997:238 48b § uppgiftsskyldighet F 1997:835 21 § vilka uppgifter	---	
IAF					---

Bilaga 4

Litteraturförteckning

- Arbetslöshetskassornas Samorganisation: hemsida (www.samorg.org).
- Arbetslöshetskassornas Samorganisation: *Verksamhetsberättelse 2003*.
- Arbetslöshetskassornas Samorganisation: *Verksamhetsberättelse 2004*.
- Arbetslöshetskassornas Samorganisation: *Uppföljning av effektmätningssprojektets resultat*, 2005
- Arbetsmarknadsstyrelsen: hemsida (www.ams.se)
- Arbetsmarknadsstyrelsen: *Kontrollrutinprojektet. Slutrapport*.
- Arbetsmarknadsstyrelsen: *Arbetsmarknadsverkets årsredovisning 2004*.
- Bet. 2001/02:KU3, *Ökat informationsutbyte mellan arbetslöshetsförsäkringen, socialförsäkringen och studiestödet*.
- Brottsförebyggande rådet: *När olyckan inte är framme. Bedrägerier mot allmän och privat försäkring*. BRÅ 2005:10
- Centrala studiestödsnämnden: hemsida (www.csn.se).
- Centrala studiestödsnämnden: *Remissvar på promemorian Behov av utökat informationsutbyte mellan myndigheter*.
- Centrala studiestödsnämnden: *Årsredovisning 2004*.
- Delegationen för åtgärder mot felaktiga utbetalningar från trygghetssystemen, dir 2005:52. *Från risk till mål och resultat*. Rapport 1 2005
- Dir. 2005:51, *Straffrättsliga åtgärder mot oegentligheter rörande ersättningar och bidrag*.
- Dir. 2005:52, *Delegation för åtgärder mot felaktiga utbetalningar från trygghetssystemen*.
- ECON analys/Svante Eriksson: *Förstudie om ökat informationsutbyte mellan myndigheter*. Rapport 2005-069
- Finansdepartementet: *Behov av utökat informationsutbyte mellan myndigheter*. PM Fi2005/701.
- Finansdepartementet: *Uppdrag till Statskontoret angående utvärdering av informationsutbyte mellan myndigheter*. 2005-05-12
- Försäkringskassan: hemsida (www.forsakringskassan.se)

Försäkringskassan: *Delrapport till regeringen – mätning av effekter avseende elektroniskt informationsutbyte mellan arbetslöshetskassorna och Försäkringskassan.*

Försäkringskassan: *Yttrande över promemorian Behov av utökat informationsutbyte mellan myndigheter.*

Försäkringskassan: *Socialförsäkringen – årsredovisning för budgetåret 2004.*

Försäkringskassan: *Slutrapport till regeringen – mätning av effekter avseende elektroniskt informationsutbyte mellan arbetslöshetskassorna och Försäkringskassan.*

Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen: hemsida (www.iaf.se).

Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen: *Utökat informationsutbyte mellan arbetslöshetskassorna, CSN och försäkringskassorna.*

Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen: *Informationsutbytet mellan arbetslöshetskassorna, CSN och Försäkringskassan. Delrapport.*

Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen: *IAF 2004 – första årets verksamhetsberättelse.*

Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen: *Informationsutbytet mellan arbetslöshetskassorna, CSN och Försäkringskassan. Slutrapport.*

National Audit Office: *Getting it right, putting it right. Improving decision making and appeals in social security benefits.* NAO: 2003 HC 1142

National Audit Office: *Dealing with the complexity of the benefits system.* NAO: 2005 HC 592

Näringsdepartementet: *Utökat informationsutbyte mellan arbetslöshetskassorna och inom Arbetsmarknadsverkets verksamhet.* Ds 2005:26

Prop. 1999/2000:10, *Ett reformerat studiestödssystem.*

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

Prop. 2005/06:52 och Betänkande 2005/06:AU4, *Elektronisk informationsöverföring hos arbetslöshetskassorna och inom Arbetsmarknadsverket.*

Regleringsbrev för Arbetsmarknadsverket, Centrala studiestödsnämnden och Försäkringskassan, 2006

Riksrevisionen: *Arbetslöshetsförsäkringen – kontroll och effektivitet*. RiR 2005:3.

Riksrevisionen: *Kontrollfunktioner – två fallstudier*. RiR 31-2005-0053

Riksrevisionen: *Rekryteringsbidrag till vuxenstuderande – uppföljning och utbetalningskontroll*. RiR 2005:25

Riksrevisionsverket: *Fusk – systembrister och fusk i välfärdssystemen*. RRV 1995:32.

Riksrevisionsverket: *Effektivare informationsförsörjning inom transfereringsområdet – granskning av förutsättningarna för införande och drift av ett transfereringskonto*. RRV 1998:48.

Riksrevisionsverket: *Kontrollen inom välfärdssystem och inkomstbeskattning*. RRV 1999:39.

Riksrevisionsverket: *Håller måtten måttet? En granskning av Riksförsäkringsverkets och försäkringskassornas mätningar av kvaliteten i handläggningen*. RRV 2001:13

Riksrevisionsverket: *Välfärdssystemen behöver förenklas!* RRV 2002:20.

Samverkansgruppen för Informationsutbytet mellan arbetslöshetskassorna, CSN och försäkringskassorna: *Första rapporten från Effektmätningprojektet 2003-2004*.

Samverkansgruppen för Informationsutbytet mellan arbetslöshetskassorna, CSN och försäkringskassorna: *Slutrapport från Effektmätningprojektet*. 2005

Statskontoret: *Utvärdering och politik*. Statskontoret 2000:17.

Statskontoret: *Utvärdering och politik II*. Statskontoret 2002:21.

Statskontoret: *Bättre styrning av socialförsäkringens administration – Kartläggning, granskning och förslag*. Statskontoret 2002:26.

Statskontoret: *Det nya Arbetsmarknadsverket*. Statskontoret 2004:16.

Statskontoret: *Service, öppenhet och effektivitet. En modell för att leda, utveckla och följa upp den moderna förvaltningen*. Statskontoret 2005:13.

Statskontoret: *Sektorisering inom offentlig förvaltning*. Statskontoret 2005:3

Statskontoret: *Mot en modern och sammanhållen förvaltning (VISAM-projektet)*, Statskontoret 2005:124-126

SOU 2000:97, *Rätt underlag – rätt beslut. Ökat informationsutbyte mellan de allmänna försäkringskassorna, Riksförsäkringsverket, Centrala studiestödsnämnden, länsarbetsnämnderna och arbetslöshetskassorna*. Betänkande av Informationsutbytesutredningen.