

Utvärdering av USIS - implementering

USIS – uppgiftsskyldighet mellan verksamheter inom
Skatteverket

En rapport från Skatteverkets analysenhet

21 januari 2025

Rapportnummer: 2025:01

Rapportnummer: 2025:01
Diarienummer: 8-29003-2025

Skatteverket
Postadress: 205 30 Malmö
Telefon: 0771-567 567
Epost: skatteverket@skatteverket.se
www.skatteverket.se

Hasbi Maude
E-post: maude.hasbi@skatteverket.se
Telefon: 010-5737485

Jönsson Lina
E-post: lina.jonsson@skatteverket.se
Telefon: 010-5736602

Förord

Under 2020 infördes bestämmelser om uppgiftsskyldighet mellan verksamheter inom Skatteverket. Det innebär att handläggare som misstänker brottslig verksamhet ska lämna uppgifter om detta till skattebrottsenheten. Syftet med detta är att förebygga, förhindra och upptäcka brottslighet, att besluten blir korrekta, att uppgifter i folkbokföringen bättre återspeglar verkligheten och att id-kort kan utfärdas på ett korrekt sätt.

I den här rapporten, som är en beställning av Skatteverkets Rättsavdelning, undersöks via djupintervjuer hur väl bestämmelserna om uppgiftsskyldighet mellan verksamheter inom Skatteverket infördes och tillämpades. Syftet är att dra lärdom av införandet inför implementeringen av nya regler om uppgiftsskyldighet mellan myndigheter som träder i kraft mellan 2024-2026.

Resultatet från analysen visar bland annat att det upplevs ha funnits en brist i förståelse för vad uppgiftsskyldigheten handlar om och innebär, vilket kan ha inneburit att arbetsuppgifter kopplat till detta inte har prioriterats tillräckligt i förhållande till andra arbetsuppgifter.

Analysen visar även hur viktigt det är att rättsavdelningen hos den tillämpande myndigheten är med tidigt i lagstiftningsprocessen så att det finns möjlighet att påverka att reglerna blir enkla att tillämpa. Det framkommer också att inlärningsprocessen i verksamheten är relativt lång och att det är viktigt med upprepade informationstillfällen/workshops i mindre grupper. Slutsatserna i rapporten är giltiga i de flesta ärenden om införande av ny lagstiftning och ger värdefulla insikter när det gäller vikten av samordning mellan rättsavdelning och verksamhet för ett lyckat införande och vikten av kommunikation och prioritering för en lyckad implementering.

Rapporten har tagits fram vid Skatteverkets analysenhet av Maude Hasbi och Lina Jönsson. Analysenheten svarar för rapportens analys och slutsatser.

Sundbyberg, september 2024

Cecilia Öst

Chef, analyssektionen

Sammanfattning

Den 1 juni 2020 infördes bestämmelser om uppgiftsskyldighet mellan verksamheter inom Skatteverket (USIS) i lag (1997:1024) om Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet. Bestämmelserna möjliggör ett effektivt informationsutbyte mellan Skatteverkets verksamhetsgrenar. Handläggare inom beskattnings-, folkbokförings- och id-kortsverksamheten som misstänker brottslig verksamhet ska från och med ikraftträdandet lämna uppgifter om detta till skattebrottsenheten.

Mellan 2024 och 2026 kommer nya regler om uppgiftsskyldighet mellan myndigheter att träda ikraft. Det finns behov av att utvärdera och analysera hur Skatteverket arbetade med införandet av USIS och vilka utmaningar som uppstod för att på bästa sätt kunna implementera och tillämpa de nya reglerna efter ikraftträdandet.

De nya reglerna består av tre lagstiftningskomplex varav det ena, lagen (2024:307) om uppgiftsskyldighet för att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemet samt fusk, regelöverträdelser och brott i arbetslivet, trädde ikraft den 1 juli 2024. De två andra komplexen planeras att träda ikraft 1 januari 2025 respektive 1 januari 2026. Den som träder i kraft 2025 handlar om informationsutbyte mellan brottsbekämpande myndigheter och vissa andra statliga och kommunala myndigheter samt skolor. Den andra som träder i kraft 2026 handlar om en ny generell bestämmelse om informationsutbyte mellan myndigheter.

Utvärderingen av arbetet med USIS, som är en beställning av Skatteverkets Rättsavdelning, baseras på djupintervjuer med 12 personer som medverkade i olika skeden av införandet och tillämpningen av uppgiftsskyldigheten. Från analysen av dessa intervjuer kan de viktigaste resultaten lyftas.

De viktigaste resultaten från analysen är:

- Skatteverkets tidiga medverkan i framtagandet och utformningen av reglerna underlättade implementeringen av USIS avsevärt. Tolkningen av lagtexten blev förhållandevis enkel och stödmaterial kunde tas fram redan inför ikraftträdandet.
- Även om stödmaterial togs fram inför ikraftträdandet tog det tid att få ut informationen till verksamheten och att nå ut till handläggarna. På grund av pandemin genomfördes informationsinsatser främst digitalt och för många handläggare samtidigt. Detta skapade inte bra förutsättningar för frågor och diskussion.

- Vikten av helhetsgrepp uppmärksammades av samtliga intervjudeltagare. Helhetsgreppet är viktigt för att kunna arbeta enhetligt och minska risken för att de berörda verksamhetsgrenarna behöver lösa ett och samma problem på olika sätt eller vid olika tidpunkter.
- Introduktionen av kontaktpersoner för att stötta handläggare och besvara deras frågor bidrog till att öka antalet informationsutbyten som skett till följd av USIS.
- En uppfattning från de intervjuade är att framtagandet av IT-stöd inte prioriterades. Eftersom IT-stödet dröjde hanterades uppgiftsutbytet manuellt under ca tre års tid. E-tjänsten blev fullt utvecklad i april 2023.
- Till viss del verkar det ha funnits en brist i förståelsen av vad USIS handlar om och vad som *ska* göras, vilket har inneburit att arbetsuppgiften inte prioriterats bland andra arbetsuppgifter

Innehållsförteckning

1	Inledning	5
2	Metod	6
3	Resultat.....	7
3.1	Förarbete	7
3.2	Tillämpning av USIS.....	8
3.3	Den långa resan till ett IT- stöd	12
3.4	Fördel med kvalitetssäkring	14
3.5	Effekter av besparingar	14
4	Blicka mot framtiden	15
5	Slutsatser.....	16

1 Inledning

Bestämmelserna om uppgiftsskyldigheten mellan verksamheter inom Skatteverket (USIS) trädde ikraft 1 juni 2020. Uppgiftsskyldigheten fördes in i lagen (1997:1024) om Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet, och innebär att handläggare inom beskattnings-, folkbokförings- och id-kortsverksamheten som misstänker brottslig verksamhet ska lämna uppgifter om detta till skattebrottsenheten. Motsvarande skyldighet, att Skattebrottsenheten (SBE) ska lämna uppgifter till beskattnings-, folkbokförings- och id-kortsverksamheten om uppgifterna kan antas ha särskild betydelse för ett ärende inom den verksamheten, gällde sedan tidigare.

Huvudregeln är fortfarande att sekretess gäller mellan verksamhetsgrenarna, men USIS-reglerna underlättar informationsutbyte avsevärt. Det är dock inte alla uppgifter som omfattas av bestämmelserna.¹ Uppgiftsskyldigheten inträder när förutsättningarna för utlämnande är uppfyllda och gäller både utlämnanden av uppgifter på begäran och på eget initiativ.

Mellan 2024-2026 kommer ett lagstiftningspaket, som består av tre lagstiftningskomplex, med nya regler om uppgiftsskyldighet och dataskydd att träda i kraft. Den första delen av paketet trädde ikraft i juli 2024. Lagen (2024:307) om uppgiftsskyldighet för att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemet samt fusk, regelöverträdelse och brott i arbetslivet innebär att kommuner, arbetslöshetskassor och vissa statliga myndigheter, däribland Skatteverket, har en skyldighet att lämna ut uppgifter till varandra. Syftet med lagen är bland annat att motverka fusk och felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen.

De två andra komplexen består i nuläget av betänkanden. I den ena utredningen, ”ökat informationsflöde till brottsbekämpningen, en ny huvudregel” (SOU 2023:69), lämnas förslag på förbättrade möjligheter till informationsutbyte mellan brottsbekämpande myndigheter och vissa andra statliga och kommunala myndigheter samt skolor. Vidare har regeringen gett tilläggsdirektiv att föreslå en ny huvudregel i sekretesslagstiftningen när det gäller informationsdelning med brottsbekämpande myndigheter. Huvudregeln ska som utgångspunkt genomföras med uppgiftsskyldigheter för de myndigheter och andra aktörer som omfattas av direktiven. Betänkandet har varit ute på remiss och en proposition ska lämnas till riksdagen i oktober. Ikraftträdande är planerat den 1 januari 2025.

¹Enligt Skatteverkets stöddokument, dnr 8-2910479, får uppgiftsskyldigheten inte tillämpas i vissa situationer. Så är fallet om sekretess föreligger med anledning av internationella förpliktelser enligt bestämmelsen i 15 kap. 1 a § eller 27 kap. 5 § OSL. Bestämmelsen ger med andra ord inte stöd för att lämna ut uppgifter som omfattas av sådan sekretess (prop. s. 139).

I den andra utredningen, ”ökat informationsutbyte mellan myndigheter” (SOU 2024:63), föreslås en generell bestämmelse som gör det möjligt att lämna uppgifter som omfattas av sekretess till skydd för enskilda till en annan myndighet, såväl på begäran som på eget initiativ. Betänkandet har ännu inte skickats ut på remiss. Ikraftträdande uppskattas bli den 1 januari 2026.

De nya bestämmelserna kommer att få stor betydelse för informationsdelning inom Skatteverket, mellan myndigheter och för behandling av uppgifter på Skatteverket.

Rapporten fortsätter med en beskrivning av metoden som har använts. I avsnitt 3 redogörs för resultaten av intervjuerna, uppdelat i hur väl förarbetet fungerade, hur tillämpningen av USIS gick till, utmaningar kopplade till utvecklingen av IT-stödet, fördelen med kvalitetssäkring samt hur besparingar påverkar arbetet. I avsnitt 4 följer en framåtblickande diskussion och rapporten avslutas med en redogörelse av de viktigaste slutsatserna i avsnitt 5.

2 Metod

Utvärderingen baseras på djupintervjuer med 12 personer från olika verksamhetsgrenar och med olika kompetenser och roller i implementeringen och tillämpningen av regelverket för USIS. Från Skatteavdelningen (SKA) intervjuades sex personer, vilka representerade Stöd- och urvalsenheten, brottsanmälnätverket och tjänsteutvecklingsenheten. En person från applikationsenheten på IT-avdelningen (ITA) intervjuades. Från Folk- och fastighetsavdelningen (FFA) deltog två personer från tjänsteutvecklingsenheten och en från folk- och fastighetsenheterna. Från Skattebrottsenheten (SBE) intervjuades tre personer, där både rättsligt stöd och underrättelseverksamheten representerades. Ingen från id-kortsverksamheten intervjuades.

Hälften av intervjudeltagarna deltog i arbetsgruppen för införandet.² Arbetsgruppens roll var att säkerställa implementeringen av bestämmelserna om USIS.

Allt innehåll i den här rapporten bygger på diskussioner med ovan nämnda intervjudeltagare. Alla intervjudeltagare har getts tillfälle att yttra sig över rapporten.

² Arbetsgruppen för införande kallas också för ”genomförande gruppen” eller ”arbetsgruppen för implementering” inom verksamheten.

3 Resultat

3.1 Förarbete

Skatteverket hade länge verkat för en lagstiftningsändring som skulle möjliggöra informationsutbyte mellan verksamhetsgrenar inom myndigheten, och år 2017 lämnade Skatteverket även en hemställan om lagändring till Finansdepartementet. Till följd av detta engagemang involverades Skatteverket tidigt i lagstiftningsprocessen och hade regelbunden kontakt med Finansdepartementet om utformningen av reglerna om uppgiftsskyldighet inom myndigheten. Delaktigheten i utformningen av reglerna innebar att det blev förhållandevis enkelt för myndigheten att tolka lagtexten. Det i sin tur ledde till att stödmaterial i form av PowerPoint-presentationer och textdokument kunde tas fram redan inför ikraftträdandet. Detta genomfördes av arbetsgruppen för införande som bildades våren 2020 inför ikraftträdandet.

Eftersom lagstiftningen skulle träda ikraft 1 juni samma år arbetade arbetsgruppen under tidspress. Stödmaterial avgränsades därför till juridiska och praktiska riktlinjer om hur uppgiftsskyldigheten skulle hanteras på handläggarnivå, och klargjorde vilken typ av uppgifter som skulle skickas över och på vilket sätt det skulle göras. Det ingick även några generella exempel som illustrerade detta. Det tog enbart några månader att slutföra stödmaterialiet. Den praktiska delen av stödmaterialiet, som bland annat innehöll exempel på hur informationsutbyte skulle göras och vilka uppgifter skulle skickas, visade sig dock vara för generell och nådde inte ut som förväntat. Materialet utvecklades löpande med frågor och svar samt med skraddarsydda verksamhetsnära exempel de följande åren.

Under förarbetet bestämde avdelningarna vilka som skulle skicka över uppgifter. De berörda avdelningarna valde olika tillvägagångssätt. Skatteavdelningen, som är en stor verksamhetsgren, bestämde att varje handläggare själv skulle skicka uppgifter till Skattebrottsenheten. På folk- och fastighetsavdelningen, som är en mindre verksamhetsgren och motsvarar cirka en tiondel av SKA, infördes en samordningsgrupp om fyra handläggare. De handläggare på FFA som identifierade uppgifter som uppfyllde villkoren för USIS skulle skicka dessa till samordningsgruppen. Samordningsgruppen bedömde om uppgifterna skulle vidarebefordras till SBE och skickade i så fall även ärendet. I avsnitt 3.4 går vi in närmare på tillvägagångssättet som FFA valde eftersom de kom igång snabbare med att skicka uppgifter och även skickade fler, trots att verksamheten är mindre än beskattningsverksamheten.

Införandegruppen ansvarade även för kravställning och integrering av IT-systemet. IT-stödet kom emellertid inte på plats förrän nästan tre år efter bestämmelsernas ikraftträdande. Det är fortfarande oklart vad som orsakade denna försening. En förklaring som gavs av en intervjudeltagare var att införandegruppen valde att komma igång med informationsutbytet för att därefter se hur IT-systemet skulle byggas på bästa sätt. En annan förklaring som gavs var att avgörande delar för den praktiska tillämpningen inte var färdigutredda.

3.2 Tillämpning av USIS

Informationsutbytet mellan de berörda verksamhetsgrenarna började snart efter att lagstiftningen trädde ikraft. Samtliga intervjudeltagare berättar dock att antalet uppgifter som skickades var betydligt lägre än förväntat. Vi har dock inte kunnat ta del av information om hur många uppgifter som förväntades att skickas, eller hur många som faktiskt skickades. Ett medskick från en person i införandegruppen är att ”när någonting är nytt är det orealistiskt att förvänta sig ett snabbt genomslag”. Vi har inte tillgång till utvecklingen av antalet uppgifter som skickades eller togs emot mellan 2020 och 2023, men intervjudeltagarna var eniga om att antalet uppgifter som skickades ökade successivt till att uppnå en avsevärt högre nivå vid hösten år 2023.

Före juni 2020 var huvudregeln att det var sekretess mellan verksamhetsgrenarna. Endast SBE skickade uppgifter om misstanke av brottslig verksamhet till SKA eller FFA, och enbart under vissa förutsättningar. USIS-bestämmelserna skiljer sig dock från den strikta sekretess som var det normala och som hindrade SKA och FFA från att skicka uppgifter till SBE. Det innebär att handläggare inom beskattningen och på FFA behövde ändra sitt tankesätt: från att förhålla sig till strikt sekretess mellan verksamhetsgrenarna till att skicka uppgifter vid misstanke om brottslig verksamhet till SBE.

Vidare nämnde en av de intervjuade att säkerhetsrutiner som innebär att uppgifterna inte kan sparas utan ska rensas efter en behandling, exempelvis efter att ha skapat ett urval eller efter en beräkning i en Excelfil, kan påverka informationsutbyte negativt. Det är inte alltid uppenbart från början att handläggarna måste överlämna informationen till SBE.

3.2.1 Informationskanaler och kunskapsspridning

Som framgår av 2.1 färdigställdes ett stödmaterial innan ikraftträdandet. Det innehöll grundläggande information både rättsligt och praktiskt om vad uppgiftsskyldigheten innebar, vilka uppgifter som skulle skickas över och på vilket sätt det skulle göras. Över tid tillkom exempel för att illustrera detta. Utöver det hade införandegruppen sett till att rutiner och dokument med frågor och svar skulle vara tillgängliga i samband med att lagstiftningen började gälla. På grund av pandemin genomfördes en stor del av informationsinsatserna, exempelvis informationsmöten, digitalt.

Införandegruppen upplevde att den hade framställt ett omfattande stödmaterial och att de olika informationsträffar som hölls var såväl detaljerade som heltäckande. Det visade sig dock efteråt att informationen inte nådde hela vägen fram. De informationsmöten som hölls uppfattades vara överdimensionerade, då över 200 personer deltog digitalt. Det skapade inte utrymme för diskussioner eller för att ställa frågor. Dessutom upplevdes träffarna som överambitiösa, och att de innehöll för mycket detaljer. Detta kan ha bidragit till att informationen var svår att ta till sig, särskilt med tanke på att de flesta exempel som gavs var generella och långt ifrån handläggarnas arbetsuppgifter.

Alla intervjudeltagare menar att det skulle ha varit lättare att sprida information och höja handläggarnas förståelse om informationsmötena dels hade varit kortare, dels hade haft ett mindre antal deltagare. Informationen som gavs, och särskilt exemplen, skulle behöva vara mer konkreta och anpassade efter deltagarna. Ett annat medskick från flera av intervjudeltagarna är att diskussionen borde ha tagits vidare på sektions- och teamnivå, där det finns större möjlighet att uttrycka sig och få svar på sina frågor. Även enhetsmöten kan vara ett för stort forum. På team- eller sektionsnivå blir det enklare att förbereda övningar i mindre grupper och det finns bättre förutsättningar för att det ska kunna bli mer pedagogiskt. En intervjudeltagare nämnde att ”kunskapen fastnar bättre i dialog än i monolog”.

Förutom det nämnda informationsmaterialet arbetades det också fram en utbildning som publicerades på kompetensportalen i januari 2024, tre och ett halvt år efter ikraftträdandet av USIS-bestämmelserna. Det hade varit angeläget att ha utbildningen färdigställd tidigare. Utbildningen är utformad för att alla handläggare som jobbar med USIS ska kunna genomföra den. Tanken är att det ska ta ungefär en timme att genomföra utbildningen.

Flera av de intervjuade framförde att det med tiden blivit tydligt att det inte räckte att informationen kring USIS presenterades som en engångsprodukt. Det är viktigt med upprepning och återkommande utbildningar för att hålla

kunskapsnivån uppe och för att påminna om att informationsutbytet är en skyldighet.

3.2.2 Vikten av förståelse

Vad gör Skattebrottsenheten?

Enligt en intervjudeltagare "[var det] nog svårast att förmedla *när* man ska tillämpa lagstiftningen och *varför*. *Hur* var inte ett problem". Detta bekräftades av flera av de intervjuade. Med ikraftträdandet av de nya bestämmelserna om uppgiftsskyldighet inom Skatteverket blev handläggare inom beskattnings-, folkbokförings- och id-kortsverksamheten som misstänker brottslig verksamhet skyldiga att lämna uppgifter till SBE. Det framgår i flera intervjuer att det var vanligt att handläggarna saknade grundkunskap om verksamhetens olika uppdrag, vad SBE ville ha för uppgift och vad SBE skulle använda uppgifterna till. För att kunna fullgöra uppgiftsskyldigheten är det av stor vikt att ha kunskap och förståelse om mottagarens uppdrag.

För att öka handläggarnas förståelse genomförde SBE olika kunskapshöjande insatser för olika enheter och sektioner inom de andra verksamhetsgrenarna. Efterfrågan var stor men insatsen var resurs- och tidskrävande för SBE. Enligt intervjudeltagarna skulle det ha varit bra att förbereda en eller flera presentationer (Powerpoint eller inspelad presentation) från början, som publiceras på intranätet. Det skulle också möjliggöra för handläggarna att återkomma till dessa presentationer vid behov.

Vad är syftet med informationsutbyte?

Handläggarna undrade vad uppgifterna som de skickade till SBE skulle användas till, och saknade även återkoppling. Detta medförde att de blev mindre benägna att genomföra informationsutbyten. Från handläggarnas perspektiv är informationsutbyte, utöver en skyldighet, en extra uppgift och att få återkoppling med information om hur uppgifterna kom till användning, eller inte kom till användning, ger en positiv psykologisk effekt. När de vet *varför* de ska skicka uppgifter höjs motivationen och viljan att utföra uppgiften. SBE har försökt ge återkoppling men det sker sporadiskt eftersom det är tidskrävande att gå tillbaka till varje enskild handläggare. Det var dock lättare för SBE att återkoppla till FFA eftersom uppgifterna därifrån skickades av en samordningsgrupp, dvs. det fanns enbart en samlad kontaktpunkt.

SBE påpekar att uppgifter som tas emot antingen går in i underrättelseverksamheten eller i en förundersökning. Därför finns det begränsningar för vad en återkoppling kan innehålla. SBE menar att det kan vara så att det egentliga problemet snarare är bristande förståelse generellt för vad SBE:s uppdrag handlar om, och inte avsaknad av återkoppling.

Förutom förståelse mellan verksamhetsgrenarna är det också av vikt att chefer inom berörda verksamheter är införstådda i vad uppgiftsskyldigheten innebär för deras medarbetare. Intervjudeltagarna upplevde att cheferna både på SKA och på FFA inte var fullt införstådda med vad USIS handlade om och vad de och deras medarbetare skulle göra. Det kan ha inneburit att USIS inte prioriterades tillräckligt bland andra arbetsuppgifter. Som exempel kan nämnas att trots att FFA har rättsliga experter som kunde bjudas in till enheterna för att informera och besvara handläggares eller chefers frågor nyttjades inte den möjligheten särskilt väl.

En nyckel till förståelse är att kunna diskutera, utbyta erfarenheter och gå igenom sina utmaningar med andra handläggare som utför likadana arbetsuppgifter. Ett lämpligt forum för detta kan vara på sektions- eller teamnivå eftersom handläggarna då arbetar nära varandra och det går att använda konkreta exempel som rör handläggarnas arbetsuppgifter. Det innebär dock att de närmaste cheferna behöver prioritera USIS. Att USIS prioriteras är viktigt även med tanke på att USIS är en obligatorisk, om än en extra, uppgift för handläggare.

Ett nytt tankesätt

Bestämmelserna som trädde ikraft juni 2020 ändrade på den nivå av misstanke om brottslig verksamhet som krävs för att rättfärdiga informationsutbyte. Sedan juni 2020 krävs det enbart en låg nivå av misstanke för att relevanta uppgifter ska kunna skickas vidare. Med andra ord krävs det inte lika mycket för en USIS som för en brottsanmälan. Att det är en lägre nivå av misstanke som krävs innebär att handläggare behöver byta tänkesätt. Det är en utmaning i sig och tar dessutom tid. Det var även en utmaning att förstå att mottagaren för en USIS (dvs. Skattebrottsenhetens underrättelseverksamhet) är en annan än mottagaren för en brottsanmälan (Ekobrottsmyndigheten eller Åklagarmyndigheten), samt att rutinerna för att skicka uppgifter skiljer sig åt beroende på om det är USIS eller brottsanmälan.

Under hösten 2021 fick de fem koordinatörerna från brottsanmälnätverket på SKA i uppdrag att gå ut till de olika sektionerna i beskattningsverksamheten för att informera om USIS. Syftet var att öka antalet uppgifter som skickades till SBE. Första tillfället ägde rum i december 2021. Specifika möten hölls med

skatteområde 3 och 4 i mars och april 2022 och med skatteområde 5 i februari 2023. Handläggarna hade då möjlighet att ställa frågor och fick bättre förståelse för vad de skulle göra och vilka uppgifter de skulle skicka. De flesta av frågorna handlade om SBE:s uppdrag, vad SBE vill ha för uppgifter samt om brott som förekommer i SBE:s brottskatalog. Det uppkom också en del praktiska och administrativa frågor om bland annat diarieföring.

I början av 2022 var antalet uppgifter som skickades fortfarande lägre än förväntat. Detta gällde särskilt för beskattningsverksamhet. Därför tillsatte SKA en grupp av experter, så kallade kontaktpersoner, som hade som uppdrag att stötta övriga handläggare. Kontaktpersonerna fick fördjupad information för att höja förståelsen om USIS och för att medarbetarna skulle ”våga” skicka USIS. Handläggarna vända sig till kontaktpersonerna med sina frågor och fick hjälp omedelbart. Det blev en framgångsfaktor.

3.3 Den långa resan till ett IT- stöd

Som framgår i avsnitt 3.1 fanns inget IT-stöd tillgängligt vid ikraftträdandet. Det dröjde till april 2023 innan det fanns på plats. Anledningen till att IT-stödet inte prioriterades från början är fortsatt något oklart och det framkom inte heller i de genomförda intervjuerna. Först hösten 2021, ett och ett halvt år efter ikraftträdandet, tilldelades ett team av tjänsteutvecklare ett tydligt uppdrag för utvecklingen av ett IT-stöd. I april 2023 utvecklades en E-tjänst för att skicka och ta emot uppgifterna. I avsaknad av E-tjänsten använde de berörda avdelningarna enkla lösningar som funktionsbrevlådor för att skicka och ta emot uppgifter inom ramen för USIS. Uppgifterna skickades alltså via mejl.

Det är osäkert i vilken utsträckning antalet USIS påverkades av att IT-stödet dröjde och att informationsutbytet därför behövde genomföras via mejl. Medan vissa intervjudeltagare menar att E-tjänsten har haft en positiv påverkan på informationsutbytet framhåller andra att E-tjänsten inte påverkade *att* det skickades USIS, utan enbart *hur* det gick till. SBE använder endast delvis E-tjänsten³, vilket även är fallet för FFA. Däremot används E-tjänsten fullt ut av SKA som tycker att IT-stödet har stor betydelse eftersom beskattningen är flest till antalet och också de som lämnar flest USIS.

³ SBE använder två system för att motta uppgifter: Und (underrättelse) och BU (brottsutredande). För Und finns en integrerad del i IT-und som används för mottagande av USIS från övriga verksamhetsgrenar. IT-Und är också förberett för att kunna skicka strukturerad data men det är mottagandet hos övriga verksamhetsgrenar som inte är förberett/klart. För BU:s del är det fortfarande mejl som gäller och är osäker på hur långt man kommit i utvecklingen.

Utmaningar i samband med IT-miljöer och program

Utvecklingen av E-tjänsten gick bra men det uppstod utmaningar av teknisk natur längs vägen. Den första utmaningen är relaterad till användningen av Skatteverkets, vid tillfället, nya IT-miljöer. Det var ett krav att använda Open shift platform, som inte är anpassad för Windowsutveckling (vilket är vad Skatteverket använder). I samband med detta uppkom driftsättningsproblem, där orsaken var densamma. Windows och Open shift platform är inte riktigt anpassade då de är byggda av olika moduler som används i olika sammanhang.

Även andra utmaningar, kopplade till programmet som skulle användas, bidrog till att driftsättningen fick skjutas fram. Det var ett krav att använda ett specifikt program, Tekton, trots att detta inte var färdigutvecklat. Dokumentationen som var kopplad till Tekton innehöll felaktigheter som gjorde den oanvändbar. Orsaken bakom dessa problem är okända för intervjudeltagarna, däremot har det framgått att dessa problem kvarstår än idag. Enligt intervjudeltagarnas redogörelser kunde dessa problem troligen ha undvikits om fler resurser hade avsatts för att färdigutveckla Tekton. Bristerna i programmet ledde till en utvärdering av arbetet med Tekton. Vi har inte har tagit del av utvärderingen. Dessa utmaningar finns än idag.

Utmaningar i samband med uppföljning

De tjänsteutvecklare som var ansvariga för IT-stödet planerade redan i ett tidigt skede för att följa upp arbetet med informationsutbyte inom Skatteverket. För att göra detta beställde de en databas innehållande information om antalet uppgifter som skickades från och togs emot av de olika verksamhetsgrenarna samt om typer av brott. Databasen blev tillgänglig på sommaren 2022, nästan ett år efter beställningen.

I väntan på databasen använde avdelningarna sig av Excel och fyllde löpande i uppgifter. Enligt vissa intervjudeltagare var informationen dock inte fullständig eftersom avdelningarna inte hade full insikt i vad de skickade och tog emot. Detta påverkade möjligheten till uppföljning. Enligt några intervjudeltagare skulle problemet inte ha uppstått om uppföljningen hade planerats från början.

Implementering av IT-stöd

Tjänsteutvecklarna upplevde en positiv relation med sina olika verksamhetskontakter. Tjänsteutvecklarna fick tidigt testa olika prototyper. E-tjänsten blev tillgänglig i april 2023, nästan tre år efter att lagstiftningen trädde

ikraft. Med tiden automatiserades E-tjänsten och det blev enklare för handläggare att skicka information. Exempelvis blev det väldigt uppskattat att information som skickas går direkt till underrättelseverksamheten och blir ett ärende per automatik.

3.4 Fördel med kvalitetssäkring

Som nämndes i avsnitt 2.1 valde avdelningarna olika tillvägagångssätt gällande vem som skulle skicka uppgifter till SBE. Istället för att alla berörda handläggare skulle skicka uppgifter i likhet med SKA:s arbetssätt tog FFA fram ett arbetssätt som innebar att en samordningsgrupp om fyra personer, en per enhet, hade ansvar att skicka och ta emot USIS. De omhändertog funktionsbrevlådan och tog emot uppgifter från avdelningens handläggare, som de kvalitetssäkrade innan de skickades vidare (eller bestämde att de inte skulle skickas vidare). De återkopplade också till handläggarna och berättade om ärendet skickades vidare till SBE eller inte, och varför.

Intervjudeltagarna från FFA beskriver deras arbetssätt som en framgångsfaktor, och som en betydande del i att avdelningen kom igång förhållandevis snabbt med informationsutbytet. De skickade dessutom inledningsvis fler uppgifter till SBE än vad SKA, som är en betydligt större avdelning, gjorde. Eftersom handläggarna visste att uppgifterna de skickade skulle passera samordningsgruppen och kvalitetssäkras, vågade de skicka uppgifter i större utsträckning. Dessutom fick de återkoppling av samordningsgruppen, vilket både höjde deras motivation att utföra arbetsuppgiften och stärkte deras kunskap och förståelse. Även fast FFA kom igång relativt snabbt med att skicka USIS var dock antalet som skickades lägre än förväntat även på FFA.

FFA genomförde dessutom avdelningsspecifika presentationer som riktades mot enheterna. Syftet med detta var att höja handläggarnas kunskap. Dessa tillfällen möjliggjorde för handläggarna att ställa frågor och diskutera på ett sätt som inte var möjligt vid de informationsmöten som hölls för över 200 personer. Med tiden togs även fler verksamhetsnära exempel upp.

3.5 Effekter av besparingar

Antalet uppgifter som FFA kan identifiera som relevanta och skicka till SBE beror på antalet djupa kontroller som genomförs. Det är i de djupa kontrollerna som relevanta uppgifter om misstanke av brottslig verksamhet kan identifieras. Om antalet djupa kontroller minskar identifieras färre uppgifter som kan skickas

till SBE inom ramen för USIS. I takt med effektiviseringar i verksamheten görs dock allt färre djupa kontroller. Det är en resurs- och prioriteringsfråga som leder till en avvägning mellan kontroll och handläggningstid, med en negativ påverkan på informationsutbytet som följd. Utan djupa kontroller är de brott som vanligtvis upptäcks enbart folkbokföringsbrott av normalgraden, och dessa leder inte till informationsutbyte.

Besparingarna som Skatteverket genomför har också lett till att, sedan årsskiftet 2023/2024, alla fem koordinatörer i det tidigare nämnda nätverket för brottsanmälan på SKA, som tidigare jobbat heltid med USIS har gått ner till 50 procent och arbetar med andra uppgifter resterande del av sin arbetstid. Samordnaren för nätverket arbetar dock fortsatt heltid med USIS. Detta innebär en risk för att informationsutbytet i framtiden påverkas negativt av neddragningarna.

Dessutom upplever intervjudeltagarna att handläggarnas arbetsbörda har ökat till följd av besparingarna, att genomgå utbildningen kunde bli en tids- och prioriteringsfråga trots att det är önskvärt att alla berörda handläggare genomför utbildningen och höjer sin kunskap. Utbildningen publicerades på kompetensportalen i januari 2024 och är tänkt att ta en timme. Det är viktigt att kompetensen bland handläggarna inte urholkas över tid.

4 Blicka mot framtiden

I syfte att ta lärdom av implementeringen av och arbetet med USIS, och säkerställa en effektiv tillämpning av de nya uppgiftsskyldigheterna mellan myndigheter har vi frågat intervjudeltagarna vad de tycker är de viktigaste framgångsfaktorerna för att lyckas med en god implementering. Framgångsfaktorerna bygger på intervjudeltagarnas lärdomar av att ha varit delaktiga i införandet och implementeringen av USIS-bestämmelserna. Dessa listas nedan:

Gällande införande

Intervjudeltagarna framhåller särskilt vikten av en tidig medverkan i diskussionerna om de nya bestämmelserna samt att det behövs arbetsgrupper för att tolka lagstiftningen där alla berörda avdelningar, inklusive RA, är inblandade. Det behövs ett helhetsgrepp som omhändertar från A till Ö hur den nya lagstiftningen ska implementeras och hanteras på Skatteverket. På så sätt är det möjligt att skapa ett enhetligt arbete och även minska risken att alla berörda verksamhetsgrenar var för sig måste lösa samma problem. Det bästa vore att utse någon som har ett samlat och tydligt uppdrag att leda implementeringen.

Gällande kunskapshöjande insatser

Den interna informationsspridningen behöver vara enhetlig och ske kontinuerligt under en lång tidsperiod. Intervjudeltagarna lyfter vikten av att använda praktiska och konkreta exempel utifrån handläggarnas arbetsuppgifter samtidigt som diskussioner och övningsfrågor genomförs på sektions- eller teamnivå. Därutöver behövs det en ökad förståelse för vad de olika mottagarna har för uppdrag, vad de vill ha för uppgifter och varför. Det är också centralt att skapa möjlighet för återkoppling mellan berörda myndigheter. Återkoppling kan hjälpa till att öka handläggarnas kunskap, delaktighet och effektivitet.

Gällande prioriteringar

Cheferna behöver vara delaktiga och engagerade. De behöver prioritera informationsutbyte som arbetsuppgift och signalera det till sina medarbetare. IT-stöd måste också prioriteras. För att underlätta för handläggarna behöver det finnas smarta och användarvänliga IT-lösningar på plats redan från början, som kan underlätta för handläggarna. Lösningarna, som E-tjänsten, behöver dock inte vara likadana bland berörda myndigheter. Vidare bör det redan initialt planeras och skapas förutsättningar för hur implementeringen och arbetet ska följas upp och utvärderas. På samma sätt behöver de databaser som ska användas som underlag prioriteras.

Gällande rutiner

Det måste vara lätt att göra rätt, eller att göra överhuvudtaget. I dagsläget måste handläggarna förhålla sig till olika rutiner beroende på vilka uppgifter som ska skickas och i vilket syfte: USIS, brottsanmälningar eller felaktiga utbetalningar. Dessutom skiljer sig rutinerna åt beroende på vilken myndighet uppgifterna skickas till. Att lära sig olika rutiner, regler och tillvägagångssätt är tidskrävande, kostsamt och kan leda till att färre uppgifter skickas. Det är därför viktigt att underlätta för handläggarna genom att skapa enhetliga rutiner.

5 Slutsatser

Syftet med den här utvärderingen är att dra lärdom av Skatteverkets arbete med införandet och implementeringen av USIS-bestämmelserna inför ikraftträdandet av nya regler om uppgiftsskyldighet mellan myndigheter.

Skatteverkets tidiga medverkan i utformningen av reglerna underlättade implementeringen av USIS, och bidrog till att stödmaterial kunde tas fram och informationsmöten genomföras redan inför ikraftträdandet. Däremot var både stödmaterial och informationsmötena för generella för att det skulle vara

enkelt att ta till sig och applicera på sina respektive arbetsuppgifter. Även det stora antalet deltagare på informationsmötena försvårade verksamhetsnära diskussioner. Med tiden genomförde delar av verksamheten informationsträffar med färre deltagare och arbetade fram mer verksamhetsspecifik information, samt kontaktpersoner utsågs för att ge stöd. Det är viktigt att kunna ställa frågor och att få hjälp.

Till viss del verkar det ha funnits en brist i förståelsen av vad USIS handlar om, vad som ska göras och vad SBE har för uppdrag, vilket har inneburit att arbetsuppgiften inte prioriterats bland andra arbetsuppgifter.

Avdelningarna valde olika tillvägagångssätt för informationsutbytet, där FFA valde ett arbetssätt med en samordningsgrupp som kan ha bidragit till att de kom igång snabbare med att skicka uppgifter och även skickade fler. Samordningsgruppen återkopplade till handläggarna, så att de fick information både om uppgiften skickades vidare eller varför den inte skickades vidare.

Oavsett avdelningarnas olika arbetssätt är det viktigt att förstå varför uppgiftsskyldigheten ska genomföras, samt att den prioriteras bland andra arbetsuppgifter av både chef och medarbetare.

Postadress: 205 30 Malmö **Telefon:** 0771-567 567
skatteverket@skatteverket.se, www.skatteverket.se

