

**REMISSYTTRANDE**

2018-06-15

Dnr 0103/18

Er referens: Fi2018/00930/RS

Finansdepartementet

103 33 Stockholm

## **Remissyttrande över betänkandet Bidragsbrott och underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen – en utvärdering (SOU 2018:14)**

Brottsförebyggande rådet (Brå) har fått rubricerade betänkande på remiss och yttrar följande.

Brå tillstyrker utvidgningen av tillämpningsområdet för bidragsbrottslagen och lagen om underrättelseskyldighet, men menar att man skulle kunna göra en större utvidgning.

Brå tillstyrker också att straffskalan justeras och att det tydliggörs att även flera utbetalningar, som sammantaget utgör stora belopp, bör ses som grova bidragsbrott.

Vi delar utredningens mening när det gäller betydelsen av att myndigheterna och organisationerna utvecklar mer effektiva elektroniska system för att lämna uppgifter enligt lagen om underrättelseskyldighet.

Dessutom gör vi samma bedömningar som utredningen när det gäller var bidragsbrotten ska utredas.

Däremot avstyrker Brå utvidgningen av vårdslöst bidragsbrott och vi är tveksamma till om en utvidgad preskriptionstid löser problemen med lagföring för ringa och vårdslösa bidragsbrott.

Nedan kommenterar vi våra ställningstaganden utifrån vår forskning om välfärdsbrottslighet och medverkan i arbetsgrupper knutna till området (främst Brå-rapporterna 2015:8, 2016:9).

### **Tillämpningsområdet kan utvidgas ytterligare**

Vi delar utredningens bild av att bidragsbrottslagen (och lagen om underrättelseskyldighet) även ska omfatta ekonomiskt stöd som beslutas av Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan eller kommunen och som avser en viss enskild person, men inte betalas ut till den enskilde.

Utredningen argumenterar också övertygande för varför EU-bedrägerier inte bör ingå. Däremot delar vi inte uppfattningen att det inte finns skäl att utvidga området mer än utredningen föreslår (s. 268ff). Det är mycket stor skillnad mellan investeringar i solceller och lönegaranti som är två av exemplen som nämns. Det framgår också att kretsen av utbetalare som nämns i bidragsbrottslagen är en tämligen praktisk begränsning. Den har funnits i många år och kan som utredningen argumenterar ses som väl inarbetad. Samtidigt kan det inte vara ett skäl i sig för att utelämma länsstyrelserna och lönegarantin.

Lönegaranti är visserligen ingen löpande utbetalning utan mer av engångskaraktär, men den ersätter – i likhet med många av de inkluderade ”bidragen” – inkomst. Det faktum att det är en sådan utbetalning gör också att kontrollen är eftersatt. Det är också flera aktörer involverade, där konkursförvaltare och länsstyrelsen i praktiken har svårt att upptäcka bedrägerier. Bedrägerierna bygger typiskt sett på att personer som arbetat svart ”anställs” på pappret inför konkurs, för att få ut pengar från lönegarantin. Dessa pengar går sedan ofta till organisatorerna, men den på pappret vita anställningen kan användas för att kvalificera ”arbetstagaren” för andra bidrag (Brå 2015:8, Brå 2016:9).

Den kanske viktigaste slutsatsen i utredningen är att de organisationer som kom att omfattas av bidragsbrottslagen har skärpt sina rutiner kring kontroller. De upptäcker fler felaktigheter än innan lagens tillkomst. Vår forskning visar att ett likartat behov finns gällande lönegarantin (se exempelvis Brå 2011:7; Brå 2015:8, Brå 2016:9).

Det finns också utbetalningar som liknar Försäkringskassans tandvårdsstöd (som föreslås inkluderas i bidragsbrottslagen), från landstingen. Där finns fall där landstingen har upptäckt att läkare begärt ersättning för fler besök eller dyrare operationer än de utfört. Även om det är en stor arbetsinsats bör man inom ramen för en annan utredning göra en analys av andra utbetalningar som har koppling till välfärden och risken för bedrägerier, för att få större fokus på kontroll även av dessa områden.

Vår forskning visar att utbetalande organisationer får kämpa för att utveckla fungerande kontrollrutiner. Utmaningen är särskilt stor att implementera kontroller som sker före eller nära utbetalningen. Ett sådant utvecklingsarbete sker sällan utan riktade resurser eller att externa aktörer lyfter fram frågan som ett problem.

De satsningar på kontroll som sker inom välfärdsområdet har en tendens att begränsas till bidragsbrottslagens aktörer. Det är också mycket svårt att göra bedömningar av risken för felaktiga utbetalningar vid system som inte har inbyggda kontroller, för det är först när fel upptäcks som riskerna tydliggörs. Vi förstår att en sådan fullständig översyn inte rymts inom denna utredning, men vi vill understryka att arbetsuppgiften kvarstår – i vart fall om välfärden ska få ett fullgott straffrättsligt skydd.

### **Störst behov av underrättelser vid stöd som betalas ut till företag**

Brå delar utredningens (och den tidigare Utredningen om välfärdsbrottslighets) bedömning om att man bör ha realistiska förväntningar på nyttan av och antalet underrättelser som kommer att lämnas. Antalet impulser begränsas av de kontroller som görs och frågor som handläggarna ställer. Samtidigt är det viktigt att en handläggare som upptäcker ett bidragsbrott mot en annan organisation har goda möjligheter att lämna uppgiften vidare. Annars skapas frustration, eftersom

vissa handläggare är mycket väl medvetna om att de arbetar inom ett större välfärdssystem (Brå 2015:8). Att belöna sådan helhetssyn och motverka känslan av frustration kan vara nog så viktig som att hindra de enskilda brott som uppgifterna gäller.

Antalet underrättelser är beroende av kunskap och intresse hos handläggarna, samt kontrollresurser. Till detta kommer att dagens manuella hantering inte direkt inbjuder till uppgiftslämnande. Om utredningens förslag om ett mer elektroniskt system blir verklighet underlättas vissa underrättelser. De brott som nu förelås falla under bidragsbrottslagen är också särskilt beroende av uppgifter från andra myndigheter för att upptäckas. Ett av flera skäl är att de utbetalande myndigheterna (främst Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen) saknar verktyg och i vissa fall kompetens att granska företags brottslighet.

Det må vara begripligt varför den nuvarande lagen om underrättelseskyldighet och utredningen ställer Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet utanför kretsen av de aktörer som ska lämna underrättelser. Samtidigt är det olyckligt då just denna verksamhet inom Skatteverket kanske har störst möjlighet att upptäcka bedrägerier (framtida bidragsbrott) som rör företag. Brå undrar om det inte hade varit mer ändamålsenligt att inkludera skattebrottsenheterna, och låtit dem använda den begränsning som ändå finns genom att skyldigheten inte gäller om det finns särskilda skäl, om ett uppgiftslämnande skulle riskera att skada exempelvis underrättelsearbete eller en förundersökning. Eftersom bedrägerierna som sker med hjälp av företag typiskt sett gäller större belopp och mer systematisk brottslighet finns dessutom ett större samhällsintresse av att just dessa brott stoppas skyndsamt.

Vi bedömer också att det är centralt att kommunerna och inte enbart socialtjänsten inkluderas i underrättelseskyldigheten. Det förekommer att andra yrkesroller inom kommunen upptäcker exempelvis bedrägerier mot Arbetsförmedlingen eller fusk med assistansersättning och hemtjänst. När det gäller företagastöden har olika tillsynsfunktioner, och inspektörer som alkoholhandläggare, stora möjligheter att hitta fel när de granskar "sina" företag.

### **Oklart varför det inte blir mer av de polisanmälda brotten**

Utredningen konstaterar att det är svårt att klarlägga på vilka grunder en stor andel av förundersökningar om bidragsbrott läggs ner. Ett skäl som vi noterat i vår forskning och som också kommer fram i utredningen är att anmälningarna i vissa fall är av bristande kvalitet. Samtidigt kommer en hög andel av anmälningarna från Försäkringskassan som arbetat länge med att förbättra kvaliteten. Detta arbete behöver breddas, inte minst till alla kommuner och a-kassor som inte har samma möjligheter som myndigheterna att bygga upp egen kompetens baserat på de fåtal ärenden de själva hanterar. Här delar vi utredningens bild av att NBC inom polisen kan spela en viktig roll.

Det arbetssätt som beskrivs från Stockholms bedrägerirotel förtjänar att testas och följas närmare, för att se om det kan förbättra uppkläringen. De typiska bidragsbrotten är inte heller komplexa assistansärenden utan är snarare av mängdbrottskaraktär, och måste hanteras på sådant sätt. Vi har stött på goda erfarenheter av att polisen kallat ett tiotal personer till förhör samma dag, och haft en person från den utbetalande organisationen i huset, som de kunnat stämma av regelverk med, när behov funnits. Det har lett till att man kommit framåt i samtliga ärenden och fått stordriftsfördelar av att arbeta delvis parallellt med likartade enkla

ärenden. Framför allt tycks motivationen öka hos de inblandade myndighetspersonerna, vilket också kan höja resultaten.

Den återkoppling om skälet för nedläggning som lämnas till de anmälade myndigheterna och organisationerna är bristfällig. Vår forskning och erfarenheter från arbetsgrupper vi ingår i ger samma bild som utredningen: de utbetalande myndigheterna och organisationerna polisanmäler enbart en mindre andel av de misstänkta felaktigheter de utreder närmare. Vi har analyserat många kontrollutredningar som innehåller förfalskade eller manipulerade handlingar som inte polisanmäldes, för att de inte bedömdes ha förutsättningar att gå vidare i rättskedjan. Dessa ärenden hade kända gärningspersoner, rörde flera utbetalningar om tusentals kronor och innehöll falska intyg. Det talar för att väsentligt fler ärenden skulle kunna polisanmälas.

Utredningen illustrerar, liksom vår forskning och frågor vi får på detta område, att det är en svår balansgång mellan att vara målsägande och snarare dokumentera ett misstänkt brott och att lämna ett tillräckligt underlag för att få polisen att agera. Vi har noterat att polisen i vissa fall hellre lagt ner utredningar än att kontaktat målsäganden för klargöranden. Det har funnits indikationer på att poliser varit ovana vid målsäganden som också är experter. Brå föreslog därför att den utbetalande myndigheten eller organisationen skulle utse en "expert" som svarar på frågor om regelverk och förmåner (och därmed kan ha en mer aktiv roll i förundersökningen), och en annan person som representerar "målsäganden", för att minska känslan av en rollkonflikt (Brå 2016:9).

### **Satsa mer på preventiva kontroller**

Det finns en ovilja hos vissa utbetalande aktörers handläggare att misstro sina klienter och att se felaktiga utbetalningar som potentiella brott. Flera av organisationerna är, som utredningen också visar, ovana vid kontrollarbete. Ofta utgörs kontrollen, i vart fall till en början, av en sidoverksamhet. Den ska gärna arbeta preventivt, men i praktiken blir arbetet ofta efterkontroller av redan utbetalda medel. Till detta kommer att vissa poliser ger uttryck för att vissa bidragsbrott är förklarliga, och visar stor förståelse för den enskildes situation.

En särskild svårighet vid bidragsbrott är nämligen att skilja den förslagne bedragaren från den resurssvaga medborgaren som lever under svåra omständigheter, och har begränsade möjligheter att förstå regelverk och blanketter. Trots att blanketter och information tydliggjorts visar utredningens genomgång av rättsfall att domstolen i praktiken visar mycket stor förståelse för den enskildes situation. Det är givetvis rimligt att resonera på ett sådant sätt. Intervjuer i våra projekt och uppgifter vi fått genom deltagande i arbetsgrupper på området visar dock att även gärningspersoner som troligen haft uppsåt för sina gärningar använder likartade bortförklaringar som oaktsamma medborgare. Det handlar om att urskuldra sig genom att det var svårt att förstå vad som krävts av dem eller att de inte förstätt att den nya inkomst de fått varit något de behövde berätta om för den utbetalande organisationen. Att utvidga vårdslöshetsdelen av bidragsbrottslagen kommer inte att underlätta denna "sortering" av gärningspersoner, utan snarare öka risken för att fler personer som utifrån sina förutsättningar försökt göra rätt fångas upp i polisanmälningar. Detta riskerar att ytterligare ge stöd åt de handläggare som redan nu känner en motvilja mot kontrollarbete och att misstro sina klienter. Tvärtom borde utvecklingen gå mot att förebygga oaktsamma handlingar och fel och frigöra tid för att utreda det som är uppsåtliga brott.

Detta går dock inte att åstadkomma på straffrättslig väg utan kräver vassare kontrollarbete hos de utbetalande organisationerna. Vår forskning visar att det finns ett intresse för kontrollarbete och att organisationer som är nya på denna plan "härmar" mer erfarna organisationer. Inte minst Skatteverket, Försäkringskassan och CSN nämns som föredömen andra organisationer försöker att lära sig av (se vidare Brå 2015:8). Det är delvis av detta skäl vi är tveksamma till att förlänga preskriptionstiden för ringa och vårdslösa bidragsbrott. Visserligen blir en del gärningar inte ordentligt utredda till följd av preskriptionstiden. Men eftersom myndigheterna ger uttryck för att de arbetar alltmer med tidiga kontroller kommer brotten i framtiden upptäckas mycket tidigare, kanske till och med innan utbetalning skett. Samhällsekonomiskt finns stora vinster med att prioritera detta arbete framför att försöka utreda ringa brott flera år efter utbetalningen ägt rum.

Det framgår också av utredningen att rättsväsendet märker av en ovilja hos handläggare och kontrollutredare på utbetalande organisationer att vittna flera år efter utbetalning (t.ex. s. 142). Detta problem förvärras snarare om preskriptionstiden förlängs från två till fem år. Det blir också svårare för en domstol att bedöma den misstänktes försvar och förklaringar när denne på goda grunder kan säga att hen inte minns händelsen, eftersom det var så många år sedan.

### **Behov av helhetssyn**

Det är mycket anmärkningsvärt att det inte finns basala kartor över vilka "bidrag" som inte får kombineras. Det illustrerar att den kanske främsta risken för brottslighet är just välfärdsystemens överblickbarhet. Samtidigt blir det en närmast omöjlig uppgift för de handläggare som har en underrättelseskyldighet, om de inte ens till sin hjälp har en karta över vanliga "bidrag" som får respektive inte får kombineras. Att försöka ta fram en sådan med de vanligaste bidragen borde snarast åläggas de närmast berörda myndigheterna och organisationerna.

### **Ytterligare åtgärder**

Även om vi delar utredningens bedömning att polisen bör utreda bidragsbrotten, snarare än Försäkringskassan och Ekobrottsmyndigheten, finns en fråga som återstår att lösa. Det handlar om att bygga upp underrättelseverksamhet och kunskap om de mest organiserade och systematiska bedrägerierna mot välfärden. En del av dessa blir med utredningens förslag i framtiden rubricerade som bidragsbrott.

Bland gärningspersonerna återfinns personer med koppling till organiserad brottslighet, förslagna bedragare och ekonomiska brottslingar i nätverk. Det innebär att de har kapacitet att flytta sin kriminella verksamhet i viss mån, för att undgå kontroller. Sådana rörelser har noterats i ett pågående projekt om organiserad brottslighets infiltration av offentlig upphandling. Det handlar exempelvis om personer som gett sig in på HVB-marknaden. När flyktingströmmarna krympte flyttade de vidare, och återfinns nu inom personlig assistans eller hemtjänst. Det finns också en geografisk komponent, där man flyttar mellan olika kommuner. Detta är svårt för enskilda utbetalande myndigheter och kommuner att överblicka och upptäcka.

Det finns därmed ett behov av en samlad underrättelseverksamhet för denna brottstyp. I den mån gärningspersonerna också begår skattebrott kan de vara av intresse för Skatteverket och Ekobrottsmyndigheten, men dessa myndigheter har inte bidragsbrott som sina ansvarsområden. Det innebär att brottsbekämpning och det straffrättsliga skyddet blir lägre för välfärdssystemen än skattesystemet.

Detta yttrande avges av generaldirektör Erik Wennerström efter föredragning av biträdande enhetschefen Johanna Skinnari.

Erik Wennerström

Johanna Skinnari