

REMISSYTTRANDE
2020-10-28
Dnr 0219/20
Er referens: Fi2020/02668BATOT

Finansdepartementet
103 33 Stockholm

Remissyttrande över betänkandet Kontroll för ökad tilltro (SOU 2020:35)

Brottsförebyggande rådet (Brå) har fått rubricerade betänkade på remiss och lämnar följande yttrande. Brå tillstyrker förslaget om en ny myndighet, med de uppdrag som förelås i betänkandet. Dessutom pekar Brå på framtida möjliga uppdrag för den nya myndigheten. Vidare anser Brå att det är särskilt angeläget att utreda kommuner regioners och länsstyrelsernas möjligheter att omfattas av eller få information från myndigheten. Brå diskuterar förslagen nedan, utifrån vår kunskap om ekonomisk brottslighet och välfärdsbrott.

Förslaget om en ny myndighet kan erbjuda nya verktyg mot välfärdsbrotten

Brå anser att utredningen är gedigen och ger en korrekt problembild. De senaste tio till femton åren har en rad statliga utredningar genomförts och andra initiativ tagits för att motverka välfärdsbrott i olika former. Ytterst få har haft siktet inställt på de mer välplanerade och storskaliga brotten, sannolikt eftersom dessa är särskilt svåra att komma åt. Det gäller i synnerhet när de riktar sig mot fler än en utbetalare, eller där brotten kan upptäckas av en annan än den utbetalande myndigheten. Det skapar också obalans i kontrollsystemet, när de mindre brotten blir fokus för åtgärder snarare än de allvarligaste. Utredningens förslag har potential att bidra till en bättre balans i kontrollsystemet.

En särskild svårighet när det gäller välfärdsbrott är att systemet med alla myndigheter, arbetslöshetskassor, länsstyrelser, kommuner och regioner lätt blir oöverskådligt. Den nya myndigheten kommer – särskilt med tiden – ha förutsättningar att bilda sig en helhetsbild av situationen, vilket möjliggör vassare åtgärder mot brottsligheten. Att sådan kunskap efterfrågas är uppenbar för Brå, givet hur stor efterfrågan det fortfarande är på vår fem år gamla rapport Intyget som dörröppnare till välfärden, som utgår från just ett systemperspektiv. Inte minst de mindre organisationerna i systemet har svårt att på egen hand etablera och bibehålla hög kompetens för att förebygga och upptäcka brott – men den nya myndigheten kan bli en naturlig kontaktpunkt, där den spetsigaste och mest aktuella kunskapen och helhetsbilden ska finnas.

En särskild fördel som följer av helhetsbilden är en ökad förmåga att följa överflyttningseffekter om brottsligheten anpassar sig och flyttar till andra liknande välfärdssystem, till följd av exempelvis regelskärpningar eller förändringar i kontrollen hos en utbetalande myndighet. Det är därför centralt att tidigt avgöra vilken typ av verksamhetsstatistik den nya myndigheten bör föra – exempelvis om impulser de får in och skickar vidare. Enligt Brå bör en viktig uppgift för en ny myndighet vara att också notera hur många fall av myndighetsöverskridande felaktiga utbetalningar som upptäcks, samt sammanlagda återkravs- och besparingsbelopp. Allt i syfte att både utveckla verksamheten och kunna beskriva brottsligheten så bra som möjligt.

Svårt att se alternativa lösningar som kan ha samma effekt

Det är givetvis en stor utmaning och ett omfattande arbete att starta en ny myndighet. Brå delar dock utredningens bedömning att det är svårt att placera funktionen på en befintlig myndighet. Den nya myndighetens uppdrag och verktyg blir också spetsigare och delvis nytt i förhållande till de nuvarande utbetalande myndigheterna.

Ett alternativ hade varit att stärka informationsutbyte och myndighetssamverkan. Det har dock redan skett utan att på bred front komma åt de mer systematiska brotten. En delförklaring är rimligtvis att det är svårt att inom en befintlig myndighet, med fokus på sitt uppdrag, kunna fokusera ännu mer på att tipsa andra myndigheter om fel som drabbar dem, samt att hitta felaktigheter som uppstår på grund av delat ansvar eller glapp i regelverken. Genom att ge en ny myndighet ett sådant uttalat uppdrag ökar chanserna att dessa arbetsuppgifter är prioriterade någonstans. På den nya myndigheten kommer det också finnas större samlad och övergripande kompetens om de olika system och regelverk som välfärdsbrotten utnyttjar, så att kunskapen finns om var uppgifterna ska lämnas.

Även om de utbetalande myndigheterna har ett kontrolluppdrag, kommer det alltid att vara sekundärt till utbetalningsuppdraget. Risken är därför uppenbar att kontrollperspektivet prioriteras ner när det är ont om resurser eller uppstår målkonflikter i verksamheten (jfr. Brå 2015:8). Genom att etablera en ny myndighet med ett renodlat kontrolluppdrag blir det en garant för att detta perspektiv alltid kommer att prioriteras av någon. Det kan också fungera som en påminnelse för en myndighet med resurs- eller målkonflikter om att inte skära ner för mycket på olika former av kontroll.

Brå delar utredningens uppfattning om att integritetsfrågan är central. Det är också ett starkt skäl till varför enbart begränsade funktioner inom den nya myndigheten ska ha tillgång till informationen. De kan därmed ges större möjligheter till samkörningar av uppgifter än vad som varit möjligt hos alla utbetalande organisationer. Man kan dock fråga sig om denna snäva krets inte bör ges tillgång till ytterligare information, för att öka deras förmåga att upptäcka felaktigheter och misstänkta välfärdsbrott. Exempelvis uppgifter från misstankeregistret skulle kunna vara relevanta. Detta är dock en fråga som kan utredas parallellt med inrättandet av den nya myndigheten, där samverkande myndigheter kan inventera vilka uppgifter de har som kan vara centrala. Brå delar utredningens mening om att tillgång till uppgifter bör regleras på ett sätt som gör att myndigheten får möjlighet att lämna eller meddela kompletteringar till den föreslagna lagen om behandling av personuppgifter vid myndigheten för utbetalningskontroll. Det gör det lättare att kunna anpassa regelverken till uppgifter som kommer att vara centrala i framtiden. Inte minst de stödsystem som på kort tid tagits fram för att motverka effekterna av coronapandemin illustrerar att välfärdssystemen kan förändras på kort tid.

Förslagen löser inte alla problem

Fokus på efterkontroll, den preventiva kontrollen behöver utvecklas

Den nya myndigheten får verktyg som framför allt kan avslöja välfärdsbrott när pengar redan börjat gå ut. Brå läser utredningen som att målet är att stoppa, inte minst storskalig och myndighetsöverskridande brottslighet, väsentligt snabbare än myndigheterna kan göra idag. Det vore dock önskvärt – när den nya myndigheten hunnit göra sina första analyser, om man kan utforma rent preventiva kontrollåtgärder. Det vill säga att myndigheten ökar samhällets förmåga att stoppa utbetalningar innan de ens har gått ut.

Möjligen kanske det stödjande uppdraget blir myndighetens viktigaste, för det kan leda till att de utbetalande organisationerna vässar sin egen preventiva förmåga. Det borde särskilt gälla för kommuner och andra mindre organisationer. Brå anser därför att det är centralt att den stödjande delen får i uppdrag att stötta alla utbetalande organisationer, oavsett om de ingår i de utbetalningar som myndigheten ser, eller i vart fall till en början ligger utanför. Även om bidrag och ersättningar kan ha vitt skilda regelverk har ofta brottsligheten gemensamma drag – inte minst vilka felaktiga intyg och kryphål den utnyttjar.

Informationsutbyte och risk för ställtider

Om den nya myndigheten lyckas arbeta upp ärenden som den utbetalande organisationen inte mäktar med att identifiera på egen hand, vill Brå betona vikten av att dessa uppgifter snarast lämnas över till den utbetalande organisationen. Där behöver de bli föremål för skyndsamma åtgärder, och inte läggas sist i kön för ny utredning. För att utveckla verksamheten och kvaliteten i uppgifterna är det nödvändigt att ha en inbyggd struktur för återkoppling, om hur granskningarna tas emot och vad de leder till för åtgärder.

Våra studier på bland annat välfärdsbrotts- och penningtvättsområdena visar dock att överlämnandet av information inte på något sätt är så enkelt som lagstiftaren sett framför sig (Brå 2015:8, Brå 2019:17). Risken är uppenbar att den information som lämnas inte är nedtecknat på ett sätt så att den direkt kan leda till åtgärder utan behöver kompletteras, vilket tar tid. Det är därför avgörande att den nya myndigheten och de samverkande myndigheterna skyndsamt reder ut i vilket format uppgifterna ska lämnas och vilka uppgifter som måste ingå, för att arbetet ska kunna ta vid utan ställtider. Oavsett takten i arbetet riskerar tiden från upptäckt till eventuell polisanmälan bli ännu längre än den är idag för bidragsbrott generellt.

Som utredningen också lyfter finns en risk att polis och åklagare inte har kapacitet att ta emot den ökade ärendemängden som de hoppas att den nya myndigheten ska generera. Inte minst kompetens att bedriva finansiella utredningar är en bristvara inom polisen, vilket skulle kunna resultera i att den nya myndigheten, som besitter en större kompetens att utreda penningströmmarna och vissa aspekter kring brotten, får skicka ärendet till en myndighet som saknar denna kompetens (se t.ex. Brå 2019:17). Det vore önskvärt om regeringen parallellt med etableringen av den nya myndigheten utreder om den på sikt bör ges en brottsbekämpande roll. En tidigare utredning har föreslagit att Försäkringskassan ska ges mandat liknande Skattebrottsenheterna, men på bidragsbrottsområdet. Brå avstyrkte detta förslag, av tre huvudskäl. I korthet menade Brå att det var organisatoriskt, förtroendemässigt och kompetensmässigt tveksamt att lägga det på en av de utbetalande myndigheterna (Se vidare Brås remissyttrande, diarienummer 0139/17). Inte minst för att de då gör brottsutredningar i ärenden som de eventuellt själva borde ha upptäckt tidigare.

Däremot kan Brå se fördelar, inte minst för att korta utredningstiderna, med att denna nya myndighet får ett sådant uppdrag. Myndighetens kompetens måste ändå byggas upp från grunden, den kommer att ha en bredare kompetens gällande hela välfärdssystemet. Det blir inte samma organisatoriska- och förtroendemässiga problem då den nya myndigheten inte fattar beslut om själva utbetalningarna. Det kan också bidra till en struktur för återkoppling mellan den nya myndigheten och de utbetalande organisationerna. Om man ser över om den nya myndigheten bör få en brottsbekämpande roll bör man samtidigt beakta om den ska ges en underrättelsefunktion, återigen med Skattebrottsenheterna som källa till inspiration. Det skulle ge nya möjligheter att kartlägga centrala aktörer som begår storskaliga och planerade välfärdsbrott, och följa deras väg genom välfärdssystemet mer i realtid.

Viktigt att skyndsamt få in kommuner, regioner och länsstyrelser i arbetet mot välfärdsbrott

En brist denna utredning delar med många andra på välfärdsbrottsområdet är att frågan om kommuner och regioner inte hunnits med. Inte heller de länsstyrelser som betalar ut lönegaranti omfattas. De allra flesta åtgärder berör enbart de statliga utbetalningarna. Det blir särskilt besvärande mot bakgrund av figur 12.1 som visar att statens inköp av verksamhet från privata utförare sedan 2001 i jämförelse med kommunernas och regionernas måste betraktas som marginell (s. 452). Det är i dessa inköp som möjligheterna till större välfärdsbrott finns. Brå anser därför att utredningens förslag rörande kommuner och regioner bör genomföras skyndsamt – att utreda om den nya myndigheten ska ha ett uppdrag även i dessa sektorer. Även de länsstyrelser som betalar ut lönegaranti bör omfattas. Brå ser gärna att kommuner, regioner och länsstyrelser redan från början ges möjlighet att ta del av den nya myndighetens stödjande uppdrag. Kanske kan man också ge dem en mer begränsad frågerätt, eller plattform för samverkan med den nya myndigheten?

Detta yttrande avges av generaldirektör Kristina Svartz efter föredragning av biträdande enhetschefen Johanna Skinnari. Vid den slutliga handläggningen har även utredaren Li Hammar deltagit.

Kristina Svartz

Johanna Skinnari