

Yttrande angående remiss från Justitiedepartementet – Betänkandet Kvalificerad välfärdsbrottslighet – Förebygga, upptäcka och beivra (SOU 2017:37)

Den kvalificerade välfärdsbrottsligheten har kommit att bli en av svensk välfärds största utmaningar och problem. Skatteverket har under ett par år varnat för att kriminella systematiskt utnyttjar välfärdssystemen både genom avancerade företagsupplägg samtidigt som man mottar utbetalningar i form av bidrag från Arbetsförmedlingen för personer man hävdar har en anställning i sitt företag men som egentligen inte arbetar.

Att starta företag med avsikt att begå brott mot staten har satts i system av de kriminella. En del av dessa kriminella utnyttjar andra människors tuffa situationer genom att sälja arbetsintyg som ger dem uppehållstillstånd. Metoderna kan se olika ut och nya metoder utvecklas.

I förlängningen påverkar denna typ av brottslighet tilliten och förtroendet till vår gemensamma och skattefinansierade välfärd. Men framförallt innebär denna lucka att de individer som har till avsikt att begå kvalificerad välfärdsbrottslighet tar skattepengar från de sektorer, områden och individer som behöver det som mest. Det har bland annat inneburit att regeringen via sin LSS-utredning dragit ner på kostnaderna och skurit ner på den statliga assistansersättningen. Direktiven från regeringen till Försäkringskassan har inneburit att allt fler nekas statlig assistansersättning. Fler och fler som är i behov av assistansersättning blir emellertid utan det stöd som behövs för att kunna leva så nära normala liv som möjligt. Fusk förekommer med statlig assistansersättning och det är oacceptabelt, det har förstört för den stora majoriteten som inte fuskar. Fokus ska riktas mot den organiserade och kvalificerade välfärdsbrottsligheten som beskrivs i utredningen.

Kommuner, myndigheter och alla aktörer som berörs av denna typ av brottslighet måste få mer stöd och resurser för att förebygga, förhindra, upptäcka och beivra. Vi delar utredningens bedömning och förslag till hur man kan arbeta mer myndighetsöverskridande för att motverka att bidrag och förmåner betalas ut till personer med avsikten att lura eller förringa vårt gemensamma skatt- och bidragssystem. Här skulle förslaget om att inrätta en samordnad statlig utbetalningsfunktion kunna göra skillnad. Välfärdsstatens förmåga att stå emot den här typen av organiserad och systematisk ekonomisk brottslighet måste bli starkare. Därför delar vi stadsledningskontorets synpunkter och förslag till remissvar.

Remiss från Justitiedepartement - Betänkandet Kvalificerad välfärdsbrottslighet - Förebygga, förhindra, upptäcka och beivra (SOU 2017:37)

SD riks driver frågan om bekämpande av brottslighet via riksdagsmotioner och SD vill generellt skärpa straffen för många brott.

SD stöder de åtgärdsförslag som utredningen lägger fram.

När det gäller Göteborgs remissvar anser vi att följande formulering borde utgå:

”Vid bedömning av risken för den eventuella skada en sekretessbrytande regel medför, måste dock en avvägning ske mot den effekt som en brottsförebyggande åtgärd kan medföra.

Åtgärderna som föreslås i utredningen är relevanta men förutsätter att det finns tydliga sekretessbrytande regler.”

Vi förutsätter att de föreslagna lagändringarna alltid föregås av utredningar som justerar skrivningar om två lagar/regler står emot varandra. I detta fall är det uppenbart att om ett brott har blivit begånget, så ska det vara sekretessbrytande.

Några förslag från betänkandet som särskilt välkomnas är:

- Vidare föreslår vi att Skatteverket ska ges möjlighet att avregistrera personnummer från folkbokföringen om den registrerade uppgiften är uppenbart felaktig, samt att det blir tillåtet att registrera passnummer i folkbokföringsdatabasen.
- Vi föreslår därför att Migrationsverket ska få återkräva felaktigt utbetalt bistånd, vilket det i dag inte finns möjlighet till.
- Precis som för lagen om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen föreslår vi att bidragsbrottslagens tillämpningsområde utvidgas till att även omfatta sådant ekonomiskt stöd som beslutas av Försäkringskassan eller Arbetsförmedlingen och som avser viss enskild person men inte utbetalas direkt till denne. På så sätt omfattas även de stöd som utbetalas till företag av lagen.
- Den nuvarande ordningen för bekämpning av brott mot välfärdssystemen är inte ändamålsenlig och vi föreslår därför att en ny enhet för utredning av bidragsbrott inrättas utanför Polismyndigheten. Enheten bör placeras som en särskild enhet hos Försäkringskassan enligt den modell som gäller för Skatteverkets skattebrottsenhet.



Göteborgs Stad

Tjänsteutlåtande

Utfärdat 2017-07-14
Diarienummer 0947/17

Förvaltningsstaben

Samhällsskydd och Beredskap
Pia Eriksson
Telefon 031-368 01 37
E-post: pia.eriksson@stadshuset.goteborg.se

Remiss från Justitiedepartement - Betänkandet Kvalificerad välfärdsbrottslighet - Förebygga, förhindra, upptäcka och beivra (SOU 2017:37)

Förslag till beslut

I kommunstyrelsen:

Yttrande över Justitiedepartementets remiss av betänkande Kvalificerad välfärdsbrottslighet – Förebygga, förhindra, upptäcka och beivra (SOU 2017:37), i enlighet med bilaga 2 till Göteborgs Stads tjänsteutlåtande, översänds till Justitiedepartementet.

Sammanfattning

Justitiedepartementet har skickat ut Betänkande Kvalificerad välfärdsbrottslighet – Förebygga, förhindra, upptäcka och beivra (SOU 2017:37) på remiss som inkom till Göteborgs Stad 2017-05-24. Betänkandet ska vara besvarat senast 2017-09-14.

Göteborgs Stad har granskat utredningens förslag och har valt att ge synpunkter på de förslag som avser kommunala verksamhetsområden och som kan påverka det kommunala arbetet.

De åtgärdsförslag som utredningen redovisar har sin grund i de två ställningstagande som anges inledningsvis: Kontroll som förebyggande åtgärd och Förtroende och legitimitet för den offentliga sektorns inkomster och utgifter. Åtgärderna som utredningen presenterar utgör viktiga byggstenar i ett myndighetsöverskridande arbete att motverka att bidrag och förmåner hamnar i händerna på kriminella. Åtgärderna omfattar flera olika myndigheter och de åtgärder som föreslås för kommunerna är viktiga delar i ett systematiskt arbete mot organiserad ekonomisk brottslighet.

Göteborgs Stad tillstyrker betänkandets förslag med följande tillägg och kommentarer.

Utredningen har pekat på att det utbetalningssystem hos kommunerna som är utsatt för störst risker för felaktiga utbetalningar är ekonomiskt bistånd till privatpersoner. Genom den bostadsbrist som idag finns över hela landet utgör t.ex. tillgång till hyreskontrakt en möjlig grund för felaktiga utbetalningar från välfärdssystemet.

Enligt nuvarande arbetssätt och tillämpning av sekretesslagen är utredning i samband med biståndsbedömning omgärdad av stark sekretess som regleras i 26 kap 1 § Offentlighets- och sekretesslagen. Utgångspunkten är att det finns en presumtion för sekretess, dvs. socialtjänsten utgår från att uppgiften inte kan röjas utan att en enskild eller närstående lider men.

De förslag som utredningen nu presenterar förtydligar när sekretessen ska brytas. Bl.a. anges att socialtjänsten ska underrätta berörda myndigheter när det finns anledning att anta att en ekonomisk förmån har utbetalats felaktigt. Vidare föreslås att socialtjänsten ges en underrättelseskyldighet att meddela Skatteverket vid en felaktig eller ofullständig folkbokföring. Nu föreslagna åtgärder skulle medföra att kommunen medverkar till att förbättra beslutsunderlag inte enbart för egen del utan också för andra myndigheter.

Om socialtjänsten ges en underrättelseskyldighet att meddela Skatteverket vid en felaktig eller ofullständig folkbokföring skulle felaktiga uppgifter kunna uppmärksammas. En sådan sekretessbrytande regel skulle medföra att registrerade uppgifter speglar verkliga förhållanden.

Vid bedömning av risken för den eventuella skada en sekretessbrytande regel medför, måste dock en avvägning ske mot den effekt som en brottsförebyggande åtgärd kan medföra. Åtgärderna som föreslås i utredningen är relevanta men förutsätter att det finns tydliga sekretessbrytande regler.

Gällande förslaget att inrätta en samordnad statlig utbetalningsfunktion delar Göteborgs Stad utredningens slutsats att behov finns av ett mer effektivt och säkert informationsutbyte samt att frågan bör utredas i särskild ordning.

Sammanfattningsvis ser Göteborgs Stad att det finns ett stort behov av att myndigheterna måste samverka för att stävja felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen.

Utredningens bedömning

Utredningens uppdrag består i att göra en översyn av välfärdsstatens förmåga att stå emot organiserad och systematisk ekonomisk brottslighet. Syftet är att identifiera risker i välfärdssystemen och andra närliggande skattefinansierade eller skattesubventionerade system för att därigenom kunna säkerställa en korrekt användning av offentliga medel samt effektivt förbygga och beivra brottslighet av detta slag.

Utredningen bygger på en kartläggning av brottslighet riktad mot kommuner, länsstyrelser, Migrationsverket, Arbetsförmedlingen, Arbetslöshetskassor, Centrala studiestödsnämnden, Försäkringskassan, Migrationsverket, Pensionsmyndigheten och Skatteverket. I kartläggningen har utredningen identifierat tre övergripande riskfaktorer och till dessa risker har åtgärdsförslag kopplats.

Utredningen har även fått direktiv att utreda särskilt utpekade frågor. Bl.a. har utredningen gjort en inledande analys av att inrätta en samordnad statlig utbetalningsfunktion. Analysen har omfattat vilka för- och nackdelar som finns med en samordnad utbetalningsfunktion för utbetalningar från välfärdssystemen.

Utredningens förslag:

- Åtgärder för att motverka att registrerade uppgifter inte speglar verkliga förhållanden.
- Åtgärder för att förbättra beslutsunderlagen för utbetalande aktörer.
- Åtgärder för att förbättra de brottsbekämpande myndigheternas förutsättningar att upptäcka och beivra brott.
- Inrätta en ny enhet hos Försäkringskassan för utredning av bidragsbrott i syfte att bekämpa brott mot välfärdssystemen.
- Förslag att förordna en samordnad statlig utbetalningsfunktion som bör kombineras med en förstärkt utbetalningskontroll.

Ekonomiska konsekvenser

Ett genomförande av föreslagna åtgärder kommer sannolikt resultera ekonomiska besparingar både för stat och kommun. Detta genom ett effektivt förebyggande arbete och en tydligare kontroll i syfte att få en mer korrekt användning av offentliga medel.

Jämställdhets-, barn-, mångfalds- och miljöperspektiven

Göteborgs Stad har inte funnit någon negativ påverkan på förslaget utifrån dessa perspektiv.

Omvärldsperspektivet

De åtgärder som utredningen föreslår innebär en ytterligare samverkan med andra myndigheter .

Bilaga 1 Sammanfattning av betänkandet

Bilaga 2 Yttrande över betänkandet betänkande Kvalificerad välfärdsbrottslighet – Förebygga, förhindra, upptäcka och beivra (SOU 2017:37)

Ärendet

Justitiedepartementet har gett Göteborgs Stad möjlighet att lämna synpunkter på betänkandet Kvalificerad välfärdsbrottslighet – Förebygga, förhindra, upptäcka och beivra (SOU 2017:37), Justitiedepartementet har accepterat en förlängning av remisstiden pga. mellankommande ledigheter från 31/8 till den 14/9. Ärendet har trots förlängningen inte kunnat remissbehandlas inom staden. Göteborgs Stads yttrande ska vara Justitiedepartementet tillhanda senast den 14 september 2017. Ärendet medger en bordläggning.

Bakgrund

Det har sedan länge varit känt att det finns problem med felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen och flera statliga utredningar har gjort översyner av olika typer av missbruk och lämnat åtgärdsförslag. Det har dock inte funnits någon utredning som sett problemen ur ett helhetsperspektiv.

Nuvarande regering beslutade i september 2015 att ge Lars-Erik Lövdén i uppdrag att göra en översyn av välfärdsstatens förmåga att stå emot organiserad och systematisk ekonomisk brottslighet. Syftet är att identifiera risker i våra skattefinansierade välfärdssystem och föreslå åtgärder för att motverka att bidrag och förmåner hamnar i händerna på kriminella. Betänkandet överlämnades till justitiedepartementet den 5 maj 2017.

Inledningsvis redovisar utredarna två ställningstagande som haft betydelse för det betänkande som presenterats.

1) Kontroll som förebyggande åtgärd.

Utredningen anger: ” För att motverka avsiktliga felaktiga utbetalningar är kontroll det mest ändamålsenliga verktyget. En väl avvägd och ändamålsenlig kontroll hos myndigheterna har en viktig brottsförebyggande funktion.” ”Kontrollerna bör sättas in så tidigt som möjligt i handläggningsprocessen, vilket har finansiella fördelar för den offentliga sektorn och leder i högre grad till att besluten blir rätt från början”

2) Förtroende och legitimitet för den offentliga sektorns inkomster och utgifter

Utredningen anger ” För att välfärdssystemen och andra skattefinansierade och skattesubventionerade system ska uppfattas som trovärdiga och rättvisa krävs att myndigheterna arbetar aktivt och reagerar mot dem som i organiserade och systematiska former ägnar sig åt kriminalitet mot såväl den offentliga sektorns inkomster som utgifter.”

Utredningens förslag ur ett kommunalt perspektiv

Är kommunerna utsatta för kvalificerad välfärdsbrottslighet?

Utredningen har hämtat in uppgifter från Sveriges kommuner genom att ta del av kommunernas brottsanmälningar åren 2011-2015. Insamlingen har gjorts med hjälp av Sveriges kommuner och landsting och har omfattat Stockholm, Göteborg och Malmö. Totalt har 258 st anmälningar redovisats till utredningen, varav 252 st från Stockholm Stad och 6 st från Göteborgs Stad. Då anmälningarna från Göteborgs Stad varit ofullständiga har de inte kunnat analyseras och ingår därför inte i utredningsmaterialet. Urvalet är därmed begränsat och utredningen lyfter enbart fram mer generella drag ur den information som framgår.

De utbetalningssystem som redovisas i underlaget är ekonomiskt bistånd (inklusive försörjningsstöd) och introduktionsersättning. Totalt omfattar 78 anmälningar (34 %) misstankar om kvalificerade välfärdsbrott och samtliga anmälningar avser ekonomiskt

bistånd. Utredningen lyfter särskilt fram företag som brottsverktyg (5 %) och oriktiga handlingar (13 %) t.ex. felaktiga läkarintyg, kontoutdrag, lönespecifikationer, kvitton, hyresaviser och kontoutdrag. I ett fall har felaktig identitet använts. I 12 procent av fallen är två personer inblandade (övriga fall en person). Beloppens storlek varierar mellan 3 500 kr och 560 000 kr, varav 53 % ligger felaktigt utbetalt belopp under 100 000 kr. Sett till totalt undanhållet belopp utgör 70 procent av anmälningarna kvalificerad välfärdsbrottlighet vilket motsvarar 9,3 mkr.

Sveriges kommuner ansvarar för och beslutar om ekonomiskt bistånd till privatpersoner. Av 2 kap. 1 § socialtjänstlagen framgår att varje kommun svarar för socialtjänsten inom sitt område och har det yttersta ansvaret för att enskilda får det stöd och den hjälp som de behöver.

Sekretess, uppgiftsskyldighet och skyldighet att anmäla brott

Inom socialtjänsten gäller särskilda bestämmelser för sekretess. Enligt 26 kap. 1 § OSL gäller sekretess för uppgift om enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att en enskilde eller någon närstående lider men.

Skaderekvisitet är omvänt, dvs. det innebär en presumtion för sekretess. Det finns särreglering som anger att socialtjänsten i vissa fall har uppgiftsskyldighet till domstol eller Polismyndighet. Det finns enligt 6 § bidragsbrottslagen en skyldighet att göra anmälan till Polismyndigheten eller Åklagarmyndigheten om det kan misstänkas att brott enligt lagen har begåtts.

Utredningens förslag:

- **Åtgärder för att motverka att registrerade uppgifter inte speglar verkliga förhållanden**

Förslaget innebär bl.a. att underrättelseskyldigheten i 2 § folkbokföringsförordningen utvidgas så att samtliga myndigheter och kommuner, inklusive socialtjänsten, omfattas av skyldigheten att underrätta Skatteverket vid felaktig eller ofullständig folkbokföring.

Utredningen motiverar sitt förslag med att det finns andra myndigheter, t.ex. Kronofogdemyndigheten och Försäkringskassan, som har mycket känsliga personuppgifter men som omfattas av underrättelseskyldigheten.

Skatteverket har framfört att om det finns känsliga uppgifter om personer och det finns skäl att skydda personuppgifterna från offentligheten, kan uppgifterna hos Folkbokföringen skyddas genom sekretessmarkering. Förslaget innebär även att folkbokföringsverksamheten ska ges bättre förutsättningar för kontroll. Detta innebär att de ges möjlighet att göra besök på den adress där den enskilde är eller kan antas vara bosatt. Vidare finns förslag om att införa ett folkbokföringsbrott om någon uppsåtligt lämnat oriktiga uppgifter.

- **Åtgärder för att förbättra beslutsunderlagen för utbetalande aktörer**

Gällande lagstiftning innebär att flertalet myndigheter och kommuner ska underrätta beslutande myndighet om det finns anledning att anta att en ekonomisk förmån har beslutats eller betalats ut felaktigt. Underrättelse ska ske redan när det finns skäl att anta och omfattar även oavsiktliga fel.

Förslaget innebär bl.a. att lagen om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen utvidgas till att omfatta sådant ekonomiskt stöd som beslutas av bl.a. kommunernas socialnämnder.

Ändringen har tidigare föreslagits av Delegationen mot felaktiga utbetalningar (2008:74s. 168-172). Nu aktuell utredning delar den bedömning som tidigare

gjorts att det inte finns någon anledning att undanta kommunernas socialnämnder från underrättelseskyldigheten och att det inte finns några övervägande skäl som talar mot det.

Utredningen bedömer därvid risken för att en förtroendesituation mellan socialtjänsten och den enskilde försämrats vid en lagändring. Man menar, liksom delegationen, att ”Det är svårt att se ur ett sådant förtroendeförhållande skulle vara beroende av att den enskilde ska kunna förlita sig på att socialtjänsten inte underrättar en annan myndighet eller arbetslöshetskassa för det fall bidrag eller ersättningar kan antas ha utgått felaktigt.” Socialtjänsterna, som har lokal närvaro och gör en omfattande utredning, bör också ha störst förutsättningar att lämna uppgifter som kan vara avgörande för att fylla syftet med lagstiftningen.

- **Åtgärder för att förbättra de brottsbekämpande myndigheternas förutsättningar att upptäcka och beivra brott**

En framgångsrik samverkan mellan myndigheter är nödvändig för att kunna bemöta och bekämpa alla typer av organiserad brottslighet.

När det gäller den organiserade brottslighet som riktar sig mot välfärdssystemen är en förutsättning för en effektiv samverkan också att myndigheter kan utbyta information på ett effektivt och ändamålsenligt sätt. Sekretesslagstiftningen får inte utgöra onödigt hinder för detta. I augusti 2016 trädde en ny uppgiftsskyldighet i kraft gällande samverkan mot viss organiserad brottslighet. Utredningen har svårt att bedöma i vilken utsträckning som lagändringen utvecklats och stärkt nuvarande samverkan.

Sammanfattningsvis konstaterar utredningen att det finns i nuläget inte skäl att lägga ytterligare förslag i syfte att utveckla och stärka samverkan mellan brottsbekämpande och brottsutsatta myndigheter samt att det redan finns en myndighetsgemensam satsning mot organiserad brottslighet som fungerar väl.

- **Inrätta en ny enhet hos Försäkringskassan för utredning av bidragsbrott i syfte att bekämpa brott mot välfärdssystemen**

Nuvarande organisation för bekämpning av brott mot välfärdssystemen är inte effektiv och ändamålsenlig. Utredningen föreslår att det inrättas en ny enhet utanför Polismyndigheten för utredning av brott enligt bidragsbrottslagen. Enheten planeras som en särskild enhet hos Försäkringskassan, enligt den modell som finns hos Skatteverket. Bidragsbrottsutredningar hålls organisatoriskt avskilda från kontrollutredningar och beslut om utbetalningar av olika ersättningar.

- **Förslag att förordna en samordnad statlig utbetalningsfunktion som bör kombineras med en förstärkt utbetalningskontroll**

Utredningen har gjort en analys av både de norska och danska centrala utbetalningssystemen. Båda länderna har genomfört ett reformarbete som bygger på att handläggning av flera olika kategorier av ärenden för ersättningar koncentreras och flyttats till en eller ett fåtal myndigheter. Sverige har redan idag en hög ärendekonzentration där ca 90 procent av de totala utbetalningarna för olika ersättningar från välfärdssystemen handläggs av Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten. Förvaltningsärendena som helhet är dock fördelade på ett flertal olika myndigheter och utredningen påpekar att det är handläggarna vid de beslutande myndigheterna som har både materiell kompetens och bäst förutsättningar för att fatta korrekta beslut gällande utbetalningar. Förslaget är därför att samordningen endast avser en koncentration av verkställigheten.

Utredningen ser ett behov av samordning och informationsutbyte. I början av 2000-talet utökades möjligheterna till ett utökat digitalt informationsutbyte mellan bl.a. Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen, SCN, Migrationsverket och arbetslöshetskassorna (prop. 2001/01:129) Enligt utredningen så skulle en ökad samordning av utbetalningar från välfärdssystemen medföra ett än mer effektivt och rättssäkert informationsutbyte.

Utredningens kartläggning visar att kvalificerad välfärdsbrottslighet kan vara myndighetsöverskridande och att flera utbetalande system utsätts samtidigt. Vid en samordning kan i större utsträckning leda till en minskning av felaktiga utbetalningar.

Den initiala bedömningen är att funktionen kan inkludera utbetalningar från Arbetsförmedlingen, arbetslöshetskassorna, CSN, Försäkringskassan, kommunerna, Migrationsverket och Pensionsmyndigheten.

Genom att låta samtliga utbetalningar av ersättningar från välfärdssystemen passera en samordnande utbetalande myndighet skapas förutsättningar för att införa kontrollsystem för att upptäcka felaktigheter. Utredningen föreslår att frågan utreds i särskild ordning.

Göteborgs Stads synpunkter

De åtgärdsförslag som utredningen redovisar har sin grund i de två ställningstagande som anges inledningsvis: Kontroll som förebyggande åtgärd och Förtroende och legitimitet för den offentliga sektorns inkomster och utgifter. Åtgärderna som utredningen presenterar utgör viktiga byggstenar i ett myndighetsöverskridande arbete att motverka att bidrag och förmåner hamnar i händerna på kriminella. Åtgärderna omfattar flera olika myndigheter och de åtgärder som föreslås för kommunerna är viktiga delar i ett systematiskt arbete mot organiserad ekonomisk brottslighet.

Sammanfattningsvis tillstyrker Göteborgs Stad betänkandets förslag med följande tillägg och kommentarer.

Enligt nuvarande arbetssätt och tillämpning av sekretesslagen är utredning i samband med biståndsbedömning omgärdad av stark sekretess som regleras i 26 kap 1 § Offentlighets- och sekretesslagen. Utgångspunkten är att det finns en presumtion för sekretess, dvs. socialtjänsten utgår från att uppgiften inte kan röjas utan att en enskild eller närstående lider men.

De förslag som utredningen nu presenterar förtydligar när sekretessen ska brytas. Bl.a. anges att socialtjänsten ska underrätta berörda myndigheter när det finns anledning att anta att en ekonomisk förmån har utbetalats felaktigt. Utredningen har pekat på att det utbetalningssystem hos kommunerna som är utsatt för störst risker för felaktiga utbetalningar är ekonomiskt bistånd till privatpersoner. Ifråga om ekonomiskt bistånd finns en nära koppling till boendesituationen. Genom den bostadsbrist som idag finns över hela landet utgör tillgång till hyreskontrakt en möjlig grund för felaktiga utbetalningar från välfärdssystemet.

I Boverkets rapport 2015:40 "Boendesituationen för nyanlända" har en kartläggning gjorts av konsekvenser i samband med bostadsbrist. Boverket pekar särskilt på problematiken kring otillåten andrahandsuthyrning, handel med c/o-adresser och handel med hyreskontrakt. Ett kontrakt möjliggör utbetalning av bl.a. bostadsersättning, bostadsbidrag och försörjningsstöd samt indirekt utbetalning av underhållsbidrag.

Genom att andrahandsmarknadens hyresnivåer inte är reglerade och bostadsbristen mycket stor blir andrahandshyrorna väsentligt högre än ursprungshyran. Då hyresförhållandet inte vilar på legal grund medför det att utbetalande myndigheter som

Försäkringskassan och till den del bostadsbidraget/etableringsersättningen inte täcker hyran betalar kommunens socialtjänst ut ersättning för hyra som går till olaglig verksamhet.

Om socialtjänsten ges en underrättelseskyldighet att meddela Skatteverket vid en felaktig eller ofullständig folkbokföring skulle felaktiga uppgifter kunna uppmärksammas. En sådan sekretessbrytande regel skulle medföra att registrerade uppgifter speglar verkliga förhållanden.

Nu föreslagna åtgärder skulle vidare medföra att kommunen medverkar till att förbättra beslutsunderlag inte enbart för egen del utan även för andra myndigheter.

Vid bedömning av risken för den eventuella skada en sekretessbrytande regel medför, måste dock en avvägning ske mot den effekt som en brottsförebyggande åtgärd kan medföra.

Åtgärderna som föreslås i utredningen är relevanta men förutsätter att det finns tydliga sekretessbrytande regler.

Gällande förslaget att inrätta en samordnad statlig utbetalningsfunktion delar Göteborgs Stad utredningens slutsats att behov finns av ett mer effektivt och säkert informationsutbyte samt att frågan bör utredas i särskild ordning.

Sammanfattningsvis ser Göteborgs Stad att det finns ett behov av att myndigheterna samverkar för att stävja felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen.

Stadsledningskontoret

Pia Eriksson
Planeringsledare

Karin Eriksson
Avdelningschef

Sammanfattning av SOU 2017:37 (utdrag s. 21-32)

Uppdraget

Utredningen har fått i uppdrag att göra en översyn av välfärdsstatens förmåga att stå emot organiserad och systematisk ekonomisk brottslighet. Syftet är enligt direktivet att identifiera risker i välfärdssystemen och andra närliggande skattefinansierade eller skattesubventionerade system för att därigenom kunna säkerställa en korrekt användning av offentliga medel samt effektivt förebygga och beivra brottslighet av detta slag.

I uppdraget har ingått att göra en kartläggning av den ekonomiska brottslighet som i organiserade och systematiska former riktas mot dessa system och att identifiera riskfaktorer i de system som är mest brottsutsatta. Utredningen har vidare fått i uppgift att se över funktionen för uppföljning och kontroll hos brottsutsatta myndigheter och analysera de brottsbekämpande myndigheternas förutsättningar att utreda och beivra denna brottslighet. I detta sammanhang har utredningen även haft i uppgift att föreslå åtgärder.

Därutöver har uppdraget bestått i att se över ett antal särskilt utpekade frågor. Det har gällt frågor om näringsförbudens tillämpning i sammanhang av brott mot välfärdssystemen, behovet av och förutsättningar för en spärrtid för företag som har missbrukat välfärdssystemen samt riskerna med att godta kontanta betalningar som grund för beslut om utbetalningar från välfärdssystemen. Vi har också haft i uppdrag att överväga vilka för- och nackdelar det finns med att i högre grad samordna utbetalningar från välfärdssystemen.

Uppdraget utgår från den organiserade och systematiska ekonomiska brottslighet som riktas mot välfärdssystemen och andra närliggande skattefinansierade och skattesubventionerade system. En central uppgift har således varit att identifiera denna brottslighet. Detta har vi gjort genom att kartlägga den brottslighet som vi menar är att anse som organiserad och systematisk i detta sammanhang. Kartläggningen har därefter fått ligga till grund för riskinventeringen. Utifrån de risker som identifierats har vi tagit fram förslag till de åtgärder som vi menar är mest angelägna att genomföra.

Uppdraget är mycket omfattande och vissa avgränsningar utöver dem som redan framgår av direktivet har därför varit nödvändiga att göra.

Då det inte finns några fasta eller entydiga definitioner av begreppen *ekonomisk brottslighet*, *organiserad och systematisk brottslighet* eller av vad som innefattas i begreppen *välfärdssystem* och *andra närliggande skattefinansierade eller skattesubventionerade system* har vi varit hänvisade till att definiera begreppen utifrån vårt uppdrag.

Våra utgångspunkter

I arbetet har vi låtit några utgångspunkter styra hur vi tagit oss an uppdraget. Utgångspunkterna har därför också haft stor betydelse för våra resonemang och de förslag som vi lägger.

Den första utgångspunkten är att de olika system som ryms inom välfärdsstaten utgör en helhet. Utredningen har anlagt ett systemövergripande perspektiv på uppdraget, eftersom en samlad översyn av myndigheternas kontroll ger en bättre möjlighet till jämförelser mellan de olika myndigheternas arbetssätt och strukturer. Detta innebär att det blir naturligt och mest ändamålsenligt att också identifiera de övergripande och gemensamma riskerna för brottsliga angrepp på välfärdssystemen och föreslå åtgärder utifrån ett sådant angreppssätt. De behov av förändringar som utredningen har identifierat kan vara alltifrån mycket övergripande och så omfattande att de inte ryms inom ramen för vårt uppdrag, till sådana som på detaljnivå anses motiverade att genomföra i syfte att skapa ett mer samordnat och enhetligt system för att förebygga och beivra brottsligheten.

Den andra utgångspunkten är att kontroll är det mest ändamålsenliga verktyget för att motverka *avsiktliga* felaktiga utbetalningar. En väl avvägd och ändamålsenlig kontroll hos myndigheterna har en viktig brottsförebyggande funktion. Kontrollerna ska sättas in så tidigt som möjligt i handlägningsprocessen, vilket har finansiella fördelar för den offentliga sektorn och i högre grad leder till att besluten blir rätt från början.

Den tredje utgångspunkten är att det krävs att myndigheterna arbetar aktivt och reagerar mot dem som i organiserade och systematiska former ägnar sig åt kriminalitet såväl mot den offentliga sektorns inkomster som mot dess utgifter. Detta för att välfärdssystemen och andra

närliggande skattefinansierade och skattesubventionerade system ska uppfattas som trovärdiga och rättvisa.

Kartläggningen

Kartläggningen omfattar brottslighet som riktas mot flera olika utbetalande aktörer. Dessa är Arbetsförmedlingen, arbetslöshetskassor, Centrala studiestödsnämnden, Försäkringskassan, kommuner, länsstyrelser, Migrationsverket, Pensionsmyndigheten och Skatteverket. Materialet i kartläggningen består av rapporter och tidigare utredningar som berör brottsligheten, annan myndighetsintern information om brottsligheten samt av brottsanmälningar som gjorts av aktörerna. I kartläggningen har även ett antal domar tagits med som enligt vår mening på ett bra sätt illustrerar vilken typ av brottslighet som aktörerna utsätts för. Det mest omfattande materialet i kartläggningen utgörs av brottsanmälningar, då totalt 7 350 anmälningar har analyserats.

Det första steget i kartläggningen har varit att analysera vilken brottslighet som omfattas av vårt uppdrag, vilken vi har valt att benämna *kvalificerad välfärdsbrottslighet*. Med detta begrepp menar vi brott som innehåller ett eller flera moment som anses mer avancerade eller mer samhällsskadliga än i normalfallet. Det kan vara fråga om att en person har använt oriktiga handlingar, t.ex. anställningshandlingar eller identitetshandlingar, eller felaktigt mottagit ersättningar under lång tid. Avgörande för om ett brott har ansetts omfattas av vårt uppdrag har varit en helhetsbedömning av omständigheterna i det enskilda fallet. Det andra steget i analysen har bestått i att identifiera vilka system som är utsatta och vad som vid en samlad bedömning kan anses utgöra gemensamma kännetecken hos den kvalificerade brottsligheten.

Det finns naturligtvis en rad begränsningar i en sådan kartläggning som vi har valt att genomföra. Vi menar dock att kartläggningen ger en bra och rättvisande bild över den allvarliga brottslighet som riktas mot välfärdssystemen.

Vi bedömer att samtliga utbetalande aktörer som ingår i kartläggningen i varierande grad är utsatta för kvalificerad välfärdsbrottslighet. Det finns också skäl att fråga sig om även utbetalningssystem som inte har förekommit i några brottsanmälningar kan vara brottsutsatta. Anledningen till detta är att det inte har framkommit någon information om att ett visst utbetalningssystem skulle skilja sig från övriga i någon avsevärd mån i fråga om utformning eller handläggning som skulle ha betydelse ur kontroll- eller brottsynpunkt. Det är dessutom så att flera av de kännetecken på brottsligheten som identifierats gäller för välfärdssystemen och brottsligheten generellt, varför man kan misstänka att fler system kan vara utsatta.

Ett övergripande kännetecken på den kvalificerade välfärdsbrottsligheten är att den inriktar sig på de svagare punkterna i välfärdssystemen där uppgifterna i dag inte kontrolleras i tillräcklig utsträckning eller är svåra att kontrollera. Ett annat sådant kännetecken är att brottsligheten utnyttjar svagheter i den materiella lagstiftningens konstruktion. Mer konkreta kännetecken är att det ofta är fråga om höga belopp, ersättning som har mottagits under lång tid, användande av oriktiga intyg, användande av företag som brottsverktyg samt att flera personer är inblandade i de brottsliga uppläggen. Det förekommer även olika typer av internationella kopplingar i denna typ av brottslighet.

När det gäller att uppskatta brottslighetens omfattning har sådana försök gjorts tidigare av såväl andra utredningar som myndigheter. Detta är en mycket svår uppgift och de tidigare uppskattningarna är inte invändningsfria. Det är därför vanskligt att motivera olika åtgärder med sådana uppskattningar som grund. Vi har i stället tagit fram våra förslag till förändringar utifrån de risker som vi har uppmärksammat och med beaktande av hur allvarligt vi har bedömt att dessa risker påverkar förtroendet för välfärdssystemen. Detta innebär att vi inte gör någon uppskattning av brottslighetens omfattning. När det gäller den anmälda brottslighetens beloppsmässiga storlek kan vi emellertid konstatera att det belopp som totalt har anmälts för samtliga aktörer under de granskade perioderna uppgår till 608,7 miljoner kronor varav 508,9 miljoner kronor avser kvalificerad välfärdsbrottslighet (84 procent). Det innebär att en mycket stor del av det totala anmälda beloppet kan hänföras till kvalificerad välfärdsbrottslighet.

Den brottslighet som faktiskt både upptäcks och anmäls avviker markant från de beloppsmässiga bedömningar som tidigare har gjorts av storleken på avsiktligt felaktiga utbetalningar. Detta oavsett hur nära verkligheten dessa tidigare uppskattningar ligger. Enligt vår bedömning beror skillnaderna på i huvudsak två faktorer, dels att mörkertalet är mycket stort, dels att brott som faktiskt upptäcks inte anmäls.

Identifierade riskfaktorer

I kartläggningen har vi identifierat ett antal riskfaktorer i såväl de utsatta välfärdssystemen som vid bekämpandet av brott mot dessa system. Det är endast de risker som enligt vår bedömning är särskilt stora och angelägna att motverka som har tagits upp. Vi har valt att lyfta fram tre övergripande riskfaktorer.

Det handlar för det första om att uppgifter i de register som har betydelse för utbetalningar från välfärdssystemen inte speglar verkliga förhållanden, framför allt uppgifter som är registrerade i folkbokföringsdatabasen. Dessa uppgifter spelar en viktig roll för beslut om utbetalningar från välfärdssystemen. Det gäller även uppgifter som registreras av Bolagsverket, vilket försvårar de brottsbekämpande myndigheternas förutsättningar att utreda och lagföra brottsligheten.

För det andra menar vi att beslutsunderlaget hos de utbetalande aktörerna utgör en riskfaktor. Förutsättningarna för att inhämta och kontrollera lämnade uppgifter är inte ändamålsenliga och väl avvägda och det finns därför risk att beslut om ersättningar från välfärdssystemen blir felaktiga eftersom de fattas på felaktiga beslutsunderlag.

Detta gäller särskilt uppgifter om företag. En tredje riskfaktor är att de brottsbekämpande myndigheterna inte har de förutsättningar som är nödvändiga för att brott mot välfärdssystemen ska kunna utredas och beivras i tillräcklig omfattning.

Våra åtgärdsförslag

Åtgärder för att motverka att registrerade uppgifter inte speglar verkliga förhållanden

Vi menar att det är mycket viktigt att vidta åtgärder för att motverka användandet av såväl oriktiga identiteter som oriktiga identitetshandlingar. Därför föreslår vi att man tar ett samlat grepp om dessa frågor genom att minska antalet utfärdare av identitetshandlingar och koncentrera ansvaret för utfärdande till en myndighet. Detta bör ses över i särskild ordning genom att regeringen tillsätter en utredning som dessutom får i uppgift att utreda behovet av och förutsättningarna för ett gemensamt regelverk samt föreslår de förändringar som behövs för att biometrisk data i större utsträckning ska användas för att säkerställa att registrerade uppgifter speglar verkliga förhållanden. Redan i dag menar vi att regeringen bör ge Transportstyrelsen i uppdrag att se över sina rutiner vid utlämnande av körkort och vidta nödvändiga åtgärder i syfte att förhindra att körkort används i samband med bedrägeri eller annan brottslighet.

Vidare föreslår vi att Skatteverket ska ges möjlighet att avregistrera personnummer från folkbokföringen om den registrerade uppgiften är uppenbart felaktig, samt att det blir tillåtet att registrera passnummer i folkbokföringsdatabasen. Det har framkommit att oriktiga uppgifter om anställningsförhållanden ofta förekommer vid den nu aktuella brottsligheten. Vi föreslår därför att Skatteverket ges i uppdrag att ta fram ett standardiserat intyg med uppgifter om arbetsförhållanden, kallat arbetsbevis. Handlingen ska tillhandahållas av Skatteverket och kunna beställas genom en automatiserad tjänst. Uppgifterna i arbetsbeviset ska sammanställas och presenteras på ett standardiserat sätt utifrån vem som är frågeställare och arbetsbevisets syfte.

För att åstadkomma ett mer effektivt och ändamålsenligt informationsutbyte föreslår vi att direktåtkomst till uppgifter mellan myndigheter medges i högre grad än vad som är tillåtet i dag. Det handlar då om att ge Migrationsverket direktåtkomst till vissa uppgifter hos Skatteverket, Kronofogdemyndigheten, Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten, om uppgifterna behövs för handläggning av ansökningar om uppehållstillstånd för att bedriva näringsverksamhet enligt utlänningslagen eller ansökningar om och kontroll av arbetstillstånd enligt utlänningslagen. Det handlar vidare om att ge Skatteverkets folkbokföringsverksamhet direktåtkomst till vissa uppgifter hos Skatteverkets beskattningsverksamhet och hos Migrationsverket. Därutöver föreslår vi att underrättelseskyldigheten enligt folkbokföringsförordningen utvidgas väsentligt på så sätt att samtliga myndigheter och kommuner ska underrätta Skatteverket så snart det finns anledning att anta att en registrerad uppgift i folkbokföringsregistret är felaktig eller ofullständig. Undantag från denna skyldighet kan göras i vissa fall.

För att ge bättre förutsättningar för kontroll i vissa ärenden föreslår vi att Skatteverkets folkbokföringsverksamhet ska få göra besök på den adress där den enskilde är eller kan antas vara bosatt för bedömningen av folkbokföring. För att markera allvaret med att lämna oriktiga

uppgifter vid folkbokföring eller underlåta att uppfylla sin anmälningsskyldighet menar vi att ett nytt folkbokföringsbrott bör införas.

Slutligen lägger vi förslag om att Bolagsverkets uppdrag bör ses över i särskild ordning med syfte att ge myndigheten ett tydligt uppdrag att kontrollera uppgifter så att de register som förs av myndigheten i större utsträckning speglar verkliga förhållanden.

Åtgärder för att förbättra beslutsunderlagen för utbetalande aktörer

De utbetalande aktörerna har olika legala förutsättningar när det gäller att kontrollera uppgifter som ligger till grund för beslut om utbetalningar. Regelverken kring förfarandet vid handläggningen är dessutom i vissa fall svåröverskådligt och splittrat. För att åstadkomma ett tydligare och mer enhetligt regelverk föreslår vi att regeringen i särskild ordning utreder förutsättningarna för en gemensam förfarandelag vid handläggning av ärenden om ersättning från välfärdssystemen. Vi menar vidare att det tydligt måste framgå av de utbetalande aktörernas instruktioner att de ska vidta förebyggande och upptäckande åtgärder för att minska riskerna för felaktiga beslut och utbetalningar. För att detta ska få genomslag måste aktörerna ges ändamålsenliga och tydliga förutsättningar att behandla personuppgifter.

Det finns ett behov av att redan nu föreslå ett flertal konkreta åtgärder. Vi föreslår därför att Migrationsverket ska få återkräva felaktigt utbetalt bistånd, vilket det i dag inte finns möjlighet till. Vi menar också att utbetalningen av lönegaranti bör flyttas från de länsstyrelser som i dag handlägger dessa ärenden till Skatteverket. Andra åtgärder för att förbättra beslutsunderlaget är att underrättelseskyldigheten vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen utvidgas till att avse även pensioner. Lagen utvidgas också till att gälla sådant ekonomiskt stöd som beslutas av Försäkringskassan eller Arbetsförmedlingen och som avser viss enskild person men inte utbetalas till denne. På så sätt kommer även stöd som avser en viss person men som utbetalas till ett företag eller annan att omfattas av lagens tillämpningsområde. Även lönegarantin lyfts in i lagen. Underrättelseskyldigheten utvidgas också till att gälla för kommunernas socialnämnder samt konkursförvaltare, företagsrekonstruktörer och Bolagsverket.

Det finns vidare anledning att förbättra möjligheterna för Försäkringskassan att inhämta försäkringsmedicinska utredningar som beslutsunderlag. Det pågår för närvarande en lagstiftningsprocess om denna fråga och vi vill framhålla att det är viktigt att man säkerställer att sådana undersökningar kan inhämtas i den utsträckning det finns behov, exempelvis gällande assistansersättningen. Likaså finns enligt vår bedömning ett stort behov av utökade möjligheter att från andra aktörer kunna inhämta uppgifter om juridiska personer och att kunna begära uppgifter från banker och andra penninginrättningar när det gäller förhållanden som är av betydelse för tillämpningen av socialförsäkringsbalken. Vi lägger förslag om sådana utökade möjligheter.

Välfärdsutredningen har bl.a. lagt förslag rörande tillstånd och tillsyn gällande de aktörer som verkar på välfärdsområdet. Även dessa förslag menar vi har stor betydelse för att motverka nu aktuell brottslighet.

Även Arbetsförmedlingen har behov av att i större utsträckning kunna inhämta information för att kontrollera lämnade uppgifter. Vi föreslår därför att myndigheten får möjlighet att begära uppgifter från myndigheter och försäkringsinrättningar om såväl fysiska som juridiska personer när det gäller förhållanden som är av betydelse för tillämpningen av regelverken som styr de olika arbetsmarknadspolitiska stöden. Arbetsförmedlingen ges även rätt att begära uppgifter från banker och andra penninginrättningar för samma ändamål när det gäller enskilda näringsidkare och juridiska personer. När det gäller enskilda fysiska personer begränsas denna rätt till att avse vem som är innehavare av ett visst konto.

Åtgärder för att förbättra de brottsbekämpande myndigheternas förutsättningar att upptäcka och beivra brott

Vi menar att det finns skäl att se över de brottsbekämpande myndigheternas förutsättningar att inhämta information i underrättelseverksamheten vid vissa typer av allvarlig brottslighet mot välfärdssystemen. Några av frågorna på området håller för närvarande på att ses över och vi vill framhålla vikten av att man särskilt ser över förutsättningar för att inhämta uppgifter om elektronisk kommunikation i underrättelseverksamhet även gällande sådana brott vars straffminimum inte medger en sådan inhämtning, men trots det kan vara lika allvarliga,

omfattande och avancerade som brott för vilka lagen i dag kan tillämpas. Vi menar att grovt bidragsbrott är ett exempel på sådant brott. I vårt arbete har vi även identifierat behov av att kunna inhämta uppgifter från banker och andra penninginrättningar på underrättelsestadiet. Även vad avser sådan information är behovet av effektiva verktyg för inhämtande i underrättelseverksamheten särskilt påtagligt när det gäller allvarlig brottslighet mot välfärdssystemen. Denna fråga har dock varit alltför omfattande för att kunna rymmas inom ramen för vårt uppdrag, varför den lämpligen bör ses över i särskild ordning.

Med utgångspunkt i befintlig samverkan, exempelvis den myndighetsgemensamma satsningen mot organiserad brottslighet, finns det enligt vår mening inte skäl att i nuläget föreslå särskilda åtgärder i syfte att utveckla och stärka samverkan mellan brottsbekämpande och brottutsatta myndigheter.

Precis som för lagen om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen föreslår vi att bidragsbrottslagens tillämpningsområde utvidgas till att även omfatta sådant ekonomiskt stöd som beslutas av Försäkringskassan eller Arbetsförmedlingen och som avser viss enskild person men inte utbetalas direkt till denne. På så sätt omfattas även de stöd som utbetalas till företag av lagen. Även här lyfts lönegarantin in under lagens tillämpningsområde. Som en konsekvens av denna utvidgning, dvs. att de brott som i dag bedöms enligt bedrägeribestämmelsen i stället ska bedömas enligt bidragsbrottslagen, bör straffskalan för grovt bidragsbrott skärpas till fängelse i lägst sex månader och högst sex år för att ge förutsättningar för att kunna bestämma en adekvat påföljd. Vi menar även att förundersökningar om grova bidragsbrott bör vara åklagarledda. På grund av utvidgningen av bidragsbrottslagens tillämpningsområde införs en skyldighet för konkursförvaltare, företagsrekonstruktörer och Kronofogdemyndigheten att anmäla brott mot lagen när det gäller lönegaranti. Vidare införs en skyldighet för Skatteverket att anmäla brott om gärningen har samband med avdrag för hushållsarbete och att anmäla brott mot folkbokföringslagen.

Särskilt om en ny organisation för att bekämpa brott mot välfärdssystemen

För att upprätthålla trovärdigheten för såväl välfärdssystemen som rättsväsendet är det av stor vikt att bekämpningen av brott är effektiv och rättssäker. Enligt vår mening finns det ett stort behov av förändringar på detta område. Den nuvarande ordningen för bekämpning av brott mot välfärdssystemen är inte ändamålsenlig och vi föreslår därför att en ny enhet för utredning av bidragsbrott inrättas utanför Polismyndigheten. Enheten bör placeras som en särskild enhet hos Försäkringskassan enligt den modell som gäller för Skatteverkets skattebrottsenhet. Bidragsbrottsutredningarna ska hållas organisatoriskt avskilda från utredningar och beslut om utbetalningar av olika ersättningar. Denna reform bör genomföras efterhand som kompetens och organisation byggs upp.

Vi föreslår vidare att utredningar och mål om brott mot bidragsbrottslagen i fortsättningen ska handläggas av Ekobrottsmyndigheten. Skälen till detta är att det enligt vår mening finns en nära koppling mellan många av de brott som Ekobrottsmyndigheten i dag handlägger och brott mot välfärdssystemen. Vi menar att åklagare vid Ekobrottsmyndigheten har tillgång till en bred och blandad utredningsresurs med kompetens som är väl anpassad för utredningar om kvalificerade välfärdsbrott. I större utredningar där det kan finnas behov av sådan kompetens som finns hos skattebrottsenheten innebär vårt förslag att åklagare vid Ekobrottsmyndigheten har goda förutsättningar att sätta ihop blandade utredningsgrupper med polisiär kompetens, skatterättslig kompetens och utredare från bidragsbrottsenheten. En ordning där åklagare vid ekobrottsmyndigheten leder förundersökningar om grova bidragsbrott och handlägger mål om brott mot bidragsbrottslagen skulle därför kunna bidra till en bättre interaktion i fråga om brottsutredningar om skattebrott och välfärdsbrott. Myndigheten har även en uppbyggd underrättelseverksamhet med spetskompetens inom ekonomisk brottslighet som kan vara till stor fördel när det gäller att beivra den mer kvalificerade välfärdsbrottsligheten.

Särskilt förordnade befattningshavare inom Försäkringskassans bidragsbrottsenhet ska få fatta beslut om att inleda och leda förundersökning om brott enligt bidragsbrottslagen. Så snart saken inte är av enkel beskaffenhet eller om det av annat skäl är påkallat ska ledningen av förundersökningen övertas av åklagare. Enheten ska få utreda brott enligt bidragsbrottslagen och kunna biträda åklagare vid förundersökning i fråga om andra brott om det finns särskilda skäl

för det. Enheten ska vidare enligt vissa angivna förutsättningar självständigt få verkställa beslag, utföra s.k. registertopsning och medverka vid husrannsakan som verkställs av polisman. Den ska även få utföra s.k. förutredningar och få bedriva underrättelseverksamhet i fråga om brottslighet mot välfärdssystemen. Anmälningar om brott mot bidragsbrottslagen ska göras till Försäkringskassans bidragsbrottsenhet eller åklagare.

Försäkringskassans brottsbekämpande uppgifter ska regleras i en ny lag.

I direktivet särskilt utpekade frågor

Det har varit en svår uppgift att kartlägga tillämpningen av näringsförbud mot näringsidkare som har missbrukat eller överutnyttjat välfärdssystemen. Den brist som har indikerats är att näringsförbud generellt inte används i den utsträckning som det borde. Vi har inte funnit några behov av genomgripande förändringar av näringsförbudslagstiftningen. Enligt vår mening bör dock de förhållanden som särskilt ska tas hänsyn till vid bedömningen av om näringsförbud är påkallat ur allmän synpunkt, kompletteras med förhållandet att åsidosättandet har inneburit ett omfattande missbruk eller överutnyttjande av välfärdssystemen.

När det gäller frågan om spärrtid för företag som i avsevärd omfattning har missbrukat eller överutnyttjat välfärdssystemen menar vi att detta inte är någon ändamålsenlig sanktion. Då den i många fall inte skulle få avsedd effekt bör en sådan sanktion inte införas.

De risker som vi har identifierat i fråga om att godta kontanta betalningar som grund för positiva beslut om utbetalningar ur välfärdssystemen och andra närliggande skattefinansierade eller skattesubventionerade system, är att utbetalningar sker på felaktiga grunder och att brott mot välfärdssystemen inte kan beivras på grund av bevisvärigheter. Vi menar därför att det som villkor för rätten till de stöd som omfattas av förordningen om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten, förordningen om stöd för nystartsjobb och förordningen om stöd för yrkesintroduktionsanställningar, införs bestämmelser om att löneutbetalningarna ska göras med spårbart betalningsmedel under hela den tid som stödet utgår. Vi föreslår även att det införs ett villkor för rätten till rot- och rutavdrag som innebär att betalningen av det arbete som kan grunda rätt till avdrag ska ha gjorts med spårbart betalningsmedel. Med spårbart betalningsmedel avses en betalning som gjorts genom ett elektroniskt förfarande där det går att klarlägga att en betalning har gjorts med ett visst belopp mellan en viss betalare och en viss betalningsmottagare vid en viss tidpunkt.

Slutligen har vi haft i uppdrag att göra en inledande analys av vilka för- och nackdelar som en samordnad utbetalningsfunktion för utbetalningar från välfärdssystemen är förenad med för att bedöma om det finns skäl att närmare överväga en sådan funktion. Vår analys har utgått från en jämförelse med de centrala utbetalningssystem som finns i Norge och Danmark. Det finns enligt vår mening stora fördelar med att i högre grad samordna utbetalningar från välfärdssystemen och att inrätta en samordnad statlig utbetalningsfunktion. Funktionen bör kombineras med en förstärkt utbetalningskontroll. Genom att låta samtliga utbetalningar av ersättningar från välfärdssystemen passera en sådan funktion skapas förutsättningar för att införa automatiska kontroller för att upptäcka såväl avsiktliga som oavsiktliga felaktigheter. Vidare skulle en sådan samordning göra det möjligt att genomföra övergripande riskanalyser och urval, vilket skulle leda till en mer enhetlig och jämn kontroll av utbetalningar från samtliga välfärdssystem.

Justitiedepartementet

103 33 Stockholm

Yttrande över betänkandet Kvalificerad välfärdsbrottslighet – Förebygga, förhindra, upptäcka och beivra (SOU 2017:37)

Göteborgs Stads synpunkter

De åtgärdsförslag som utredningen redovisar har sin grund i de två ställningstagande som anges inledningsvis: Kontroll som förebyggande åtgärd och Förtroende och legitimitet för den offentliga sektorns inkomster och utgifter. Åtgärderna som utredningen presenterar utgör viktiga byggstenar i ett myndighetsöverskridande arbete att motverka att bidrag och förmåner hamnar i händerna på kriminella. Åtgärderna omfattar flera olika myndigheter och de åtgärder som föreslås för kommunerna är viktiga delar i ett systematiskt arbete mot organiserad ekonomisk brottslighet.

Sammanfattningsvis tillstyrker Göteborgs Stad betänkandets förslag med följande tillägg och kommentarer.

Utredningen har pekat på att det utbetalningssystem hos kommunerna som är utsatt för störst risker för felaktiga utbetalningar är ekonomiskt bistånd till privatpersoner. Genom den bostadsbrist som idag finns över hela landet utgör t.ex. tillgång till hyreskontrakt en möjlig grund för felaktiga utbetalningar från välfärdssystemet.

Enligt nuvarande arbetssätt och tillämpning av sekretesslagen är utredning i samband med biståndsbedömning omgärdad av stark sekretess som regleras i 26 kap 1 § Offentlighets- och sekretesslagen. Utgångspunkten är att det finns en presumtion för sekretess, dvs. socialtjänsten utgår från att uppgiften inte kan röjas utan att en enskild eller närstående lider men.

De förslag som utredningen nu presenterar förtydligar när sekretessen ska brytas. Bl.a. anges att socialtjänsten ska underrätta berörda myndigheter när det finns anledning att anta att en ekonomisk förmån har utbetalats felaktigt. Vidare föreslås att socialtjänsten ges en underrättelseskyldighet att meddela Skatteverket vid en felaktig eller ofullständig folkbokföring. Nu föreslagna åtgärder skulle medföra att kommunen medverkar till att förbättra beslutsunderlag inte enbart för egen del utan också för andra myndigheter.

Om socialtjänsten ges en underrättelseskyldighet att meddela Skatteverket vid en felaktig eller ofullständig folkbokföring skulle felaktiga uppgifter kunna uppmärksammas. En sådan sekretessbrytande regel skulle medföra att registrerade uppgifter speglar verkliga förhållanden.

Vid bedömning av risken för den eventuella skada en sekretessbrytande regel medför, måste dock en avvägning ske mot den effekt som en brottsförebyggande åtgärd kan medföra.

Åtgärderna som föreslås i utredningen är relevanta men förutsätter att det finns tydliga sekretessbrytande regler.

Gällande förslaget att inrätta en samordnad statlig utbetalningsfunktion delar Göteborgs Stad utredningens slutsats att behov finns av ett mer effektivt och säkert informationsutbyte samt att frågan bör utredas i särskild ordning.

Sammanfattningsvis ser Göteborgs Stad att det finns ett stort behov av att myndigheterna måste samverka för att stävja felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen.

För Göteborgs kommunstyrelse