

1 (3)
KS 20151215

TJÄNSTESKRIVELSE
2015-09-10
Kommunstyrelsens kontor

Kommunstyrelsen

Stävja fusk och bedrägeri

Dnr: KS15/143

Sammanfattning av ärendet

Kommunstyrelsen beslutade 23 april 2015 att utreda fusk och bedrägeri mot skattefinansierad verksamhet.

Förvaltningen har genomfört arbetet i ett projekt. Inom projektet har fyra delprojekt organiserats.

1. Fusk från leverantörer
2. Fusk med bidrag från enskilda
3. Fusk inom boendesektorn
4. Mutor och bestickning

Parallellt har erfarenheter utbytts med andra kommuner, myndigheter och aktörer med kunskap kring problemet.

Utredningen visar att välfärdssystemet är utsatt för brottslighet där kriminella idag ser bidrag som sitt nya levebröd. Kommunerna är attraktiva eftersom man har många värden som kriminella kan omsätta till pengar.

Slutsatserna är sammanfattade i en handlingsplan. Planen identifierar behov av många insatser. En viktig insats är mer samarbete; internt, lokalt och nationellt - "Nätverk ska bekämpas med nätverk".

Beslutsunderlag

Tjänsteskrivelse

PM - "Fusk och bedrägeri mot välfärdssystemet"

Förslag till handlingsplan

Utredningsdirektiv Ju 2015:10: "Utredningen om organiserad och systematisk ekonomisk brottslighet mot välfärden"

Ärendet

Uppdraget

Kommunstyrelsen beslutade 23 april 2015 att utreda fusk och bedrägeri mot skattefinansierad verksamhet. Stadsdirektören gavs i uppdrag att i december 2015 återkomma med förslag till åtgärder, men även inleda samarbete och erfarenhetsutbyte med andra aktörer.

Uppdragets genomförande

Förvaltningen har organiserat arbetet i ett projekt. Inom projektet har sedan fyra delprojekt organiserats, inom vilka förslag till handlingsplanen har tagits fram.

1. Fusk från leverantörer
2. Fusk med bidrag från enskilda
3. Fusk inom boendesektorn
4. Mutor och bestickning

Utöver delprojekten har samarbete skett med andra aktörer från både offentlig och privat sektor. Syftet har varit att hitta övergripande förslag på åtgärder och initiativ som på systemnivå kan bidra till att förebygga fusk och bedrägeri.

Kommunen genomförde en workshop 5 november med deltagare från bl.a. Ekobrottsmyndigheten, Skatteverket, BRÅ, SKL, Försäkringskassan, Polisen, Statliga utredningen, Karlstad kommun och Gävle kommun.

Bidrag en basinkomst för kriminella

Utredningen visar att kommuner och offentliga aktörer utsätts för brottslighet där kriminella ser bidrag som en basinkomst. Tar man sig in i ett system öppnas också dörrarna till andra system, där en brottsling kan utnyttja mellanrummen mellan olika myndigheters ansvarsområden.

Kommunerna har många värden för kriminella som går att omsätta till pengar. Det handlar inte bara om ekonomiska bidrag. T.ex. är en bostad ett värde som kan hyras ut svart eller säljas.

Företag som verktyg i brottsligheten är vanligt. En viss vit inkomst kan skapa en fasad. Företaget kan också användas för att tvätta pengar på olika sätt. Man kan sälja arbetsgivarintyg, eller fejka utbildningsinsatser för arbetslösa.

En ökande företeelse är att kriminella använder föreningar och ideell företagsamhet som verktyg. Möjligheten till insyn är i dessa sammanhang väldigt begränsad och den ekonomiska hanteringen svagt reglerad.

Brottsligheten blir alltmer mångfacetterad och ”affärsmässig”. Aktörer ägnar sig åt många olika sorters brott och flexibla projektliknande samarbeten som byggs upp för ändamålet.

Slutsatser och handlingsplan

Välfärdssystemet är de kriminellas nya levebröd. Flera härvor har de senaste åren nystats upp, även i Södertälje. Här har dock den myndighetsgemensamma insatsen lett till goda resultat. Det visar att det finns möjlighet att förebygga, upptäcka och ingripa mot fusk och bedrägeri genom samarbete. ”Nätverk ska bekämpas med nätverk”.

Utredningen har resulterat i en handlingsplan med förslag som innebär bl.a. att:

- kommunens lokala myndighetssamverkan vidareutvecklats
- kommunen ökar riskmedvetenheten i kommunens nämnder och verksamheter
- interna kontrollen förbättras
- kommunen ska agera för att informationsutbytet mellan myndigheter ska underlättas
- obligatorisk utbildning för medarbetare och chefer i verksamheter utsatta för fusk och bedrägeri
- samarbete med andra kommuner och myndigheter stärks
- upphandling, kravställande och avtalsuppföljning förbättras
- intern organisation för arbete mot fusk och bedrägeri utreds

Ekonomiska konsekvenser och finansiering

De förslag som inledningsvis kommer genomföras, medför inga ökade kostnader och kan finansieras inom befintlig verksamhet.

Ställningstaganden som medför ev. organisatoriska och ekonomiska konsekvenser kommer att formuleras i samband med Mål-och Budgetarbetet 2017.

Kontorets/förvaltningens förslag till nämnden:

1. Kommunstyrelsen godkänner handlingsplanen.
2. Förvaltningen ges i uppdrag att vidta de åtgärder som föranleds av handlingsplanen.



Martin Andrae
Stadsdirektör

Roger Svanborg
Kommunstrateg

Handläggare: Roger Svanborg
Kommunstrateg
Kommunstyrelsens kontor
Telefon (direkt): 08 5230 1225
E-post: roger.svanborg@sodertalje.se

Beslutet skickas till



Rapport | 2015-11-30

PM- Fusk och bedrägeri mot välfärdssektorn

Kunskapsbakgrund

Beskrivning av arbetet med Kommunstyrelsens uppdrag

Roger Svanborg
Kommunstrateg
Utredarenheten
Telefon (direkt): 08 52301225
E-post: roger.svanborg@sodertalje.se

Innehållsförteckning

Fusk mot välfärdssystemet - bakgrund	2
Trend	2
Ceasars hustru	3
Kostnader för kriminaliteten i välfärden	3
Brottslighetens karaktär	3
Kommunerna attraktiva mål	4
Systemen hänger ihop	5
Det handlar om att förebygga	6
Kommuners handläggning	6
Rätt till ersättning	6
Rätt till utbetalning av ersättning	6
Genomförandet av uppdraget	7
Allmänna slutsatser från utredningen	7
Fusk från enskilda – summering av arbetet	8
Fusk från leverantör – summering av arbetet	9
Fusk med boendet – summering av arbetet	10
Mutor och bestickning – summering av arbetet	11
Organisation och ansvar	11
Arbete från andra aktörer	12
Statlig utredning påbörjad.	12
SKL	12

Fusk mot välfärdssystemet - bakgrund

Trend

Fusk och bedrägeri har blivit ett allt större problem i välfärdssamhället. Flera rapporter och utredningar de senaste åren visar på en samstämmig bild av de företeelser som utvecklats kring fusk och bedrägeri.

Variationen är stor när det gäller vilka skäl som ligger bakom och vilka personer som ägnar sig åt fusk. En kategori kan vara personer som på ett korrekt sätt kommit in i systemet, men över tid blivit kvar och lyfter bidrag trots att bidragsskälerna inte längre gäller. Detta kan ske mer eller mindre medvetet.

En annan kategori är personer med ett stort myndighetsförakt som ser det som en ”sport” att lura systemet. Kunnandet hur man går till väga sprids genom familj, bekanta och nära vänner.

En ytterligare kategori är kriminellt belastade personer som använder välfärdssystemet som grundinkomst/ huvudnäring. Dessa är ett alltmer vanligt inslag i bedrägerier mot välfärdssystemen. De kriminella manövrerar med stor skicklighet bland systemen och utnyttjar luckorna som finns.

Det finns anledning att misstänka att det finns en generell naivitet inom offentlig verksamhet när det gäller insikten att det offentliga systemet är en marknad för kriminella. Ofta handlar det om att organisationer och anställda som är satta att hjälpa människor i är inte rustade, eller ser det i sin roll, att hantera handläggning som innebär att man också måste vara ”polis” i vissa situationer.

Cesars hustru

Brottslighet mot välfärdssystemet är en särskild allvarlig form av kriminalitet. Även om de ekonomiska värdena kan variera i storlek, urholkas tilliten till vårt samhällssystem om människor i allmänhet ser att det går att stjäla ur den gemensamma välfärdskassan. Därför är det viktigt att kommuner såväl som andra offentliga aktörer, agerar kraftfullt för att stävja kriminalitet. Det får inte ens misstänkas att det går att lura systemet.

Caesar, gifte om sig, efter sin första hustrus död, med Pompeia Sulla, som kom från en av de finaste familjerna i Rom. Under en ceremoni för endast kvinnor, Bona Dea, smög sig en man, Publius Clodius Pulcher som blivit hemligt förälskad i Cesars hustru, in i huset maskerad såsom kvinna för att uppvakta den sköna Pompeia.

Cesars hustru var helt oskyldig, men skandalen var ett faktum. Caesar skilde sig då från henne med uttrycket: "Cesars hustru får inte ens misstänkas."

Att säga Cesars Hustru innebär att man refererar till någon/något som är moraliskt oförvitlig, det får inte ens misstänkas. Liknelsen med vårt välfärdssystem, innebär att det inte ens ska kunna misstänkas att systemet är möjligt att korrumpas, bedra och otillåtet påverka. Förtroendet för systemet är grundläggande i vårt samhälle för att upprätthålla tilliten och viljan till "det gemensamma".

Kostnader för kriminaliteten i välfärden

Skatteverket pekar på att summan av svartarbete och skattebrott uppgår till 133 miljarder¹ kr 2014. Svartarbete utgör 66 miljarder kr av denna summa. Det kan jämföras med att budgetposten för all sjukvård i landet var 63 miljarder. Ekonomisk brottslighet omsätter enorma summor.

Till detta ska läggas de ersättningar som på felaktiga grunder betalas ut i form av bidrag. Pengar som går till fel saker istället för att användas där de gör mest nytta. 2011 beräknade Ekonomistyrningsverket att felaktiga utbetalningar uppgick till omkring 16,5 miljarder kr².

Brottslighetens karaktär

Bidrag är idag eftertraktat som basinkomst för grovt kriminella³. Genom att bli bidragstagare ger det en person möjlighet att ”komma in i systemet”. Förfalskade intyg av olika slag är också

¹ Skattefelet är en mellanskillnad mellan total skattenivå och fastställd skatt

² Med ett osäkerhetsintervall upp till 4-29 miljarder.

³”Polisens rapport om organiserad brottslighet 2015”

en förutsättning för att kvalificera sig för utbetalning av olika bidrag⁴. Falska identiteter blir också ett allt vanligare inslag.

”Möjliggörare” som agerar aktivt eller passivt, är ofta en viktig del i att ge kriminella förutsättningar för bedrägerier⁵. Det kan ske genom hot och trakasserier, eller via olika former av bestickning. Organiserad brottslighet infiltrerar även organisationer genom ”insiders”. Man hittar personer på insidan i organisationer som kan påverkas och vara användbara. Att utnyttja vänskap som byggts upp, familje- eller släktband är det vanligaste sättet att få tillgång till ”insiders”.

Företagande som verktyg är en obligatorisk del av den organiserade brottsligheten. En viss vit inkomst kan skapa en fasad, men företaget kan också användas för att t.ex. tvätta pengar, skaffa intyg, komma åt ersättningar och vinna upphandlingar. Offentliga upphandlingar uppgår till över 600 mdkr per år och en generallt dålig uppföljning av avtalen är en lucka som utnyttjas av kriminella.

Kriminella ägnar sig också alltmer åt multikriminalitet i projektliknande organisationer. Det kan genomföras via företagande i olika företagsformer där man förser sig med olika användbara kompetenser utifrån det aktuella behovet.

Det senast tillkommande inslaget i kriminalitet inom välfärden är kraftiga varningssignaler från myndigheter om att föreningar och ”Non-profit”-organisationer utgör ett ökande riskområde. Dessa börjar bli verktyg för brottslighet. Möjligheten att dölja vilka aktörer som agerar i organisationen, samt andra regler och krav än för företag gällande den ekonomiska redovisningen, gynnar de som har kriminellt uppsåt. Kommuners ökande samarbete med civilsamhället skapar en växande ekonomi som kan locka till sig kriminella.

Bostäder är idag en marknad för kriminella. Boverket har i en färsk rapport⁶ beskrivit hur handel med bostäder är en del av en svart marknad i områden med många nyanlända. En bostad, antingen för att få en mantalsskrivningsadress eller kunna visa upp ett hyreskontrakt, är av flera skäl viktigt för nyanlända. Bostäder är därför värden som går att sälja eftersom en bostad kan var ”intyget” som öppnar dörren till systemen.

Kommunerna attraktiva mål

Kommunerna har flera ”riskzoner” som kan ses som attraktiva områden för bedrägeri, t.ex. försörjningsstöd, utskänkningstillstånd, livsmedelstillstånd, bygglov, hemtjänst, upphandling, föreningsbidrag, markköp, näringslivsstöd, projektmedel. Man kan uttrycka det som att det handlar om alla områden där man som individ eller organisation kan kvalificera sig för något av värde från kommunen. Något som ger direkt ekonomisk ersättning eller som kan omsättas till pengar.

⁴ BRÅ 2015:8 ”Intyget som dörröppnare”

⁵ SÄPO ”Nationell hotbild-Otillåten påverkan från den grova organiserade brottsligheten” 2015

⁶ Boendesituationen för nyanlända, 3 nov. 2015

”Riskfaktorerna” i en kommun kan omfatta oklara riktlinjer för bedömning av bidrag till enskilda, men även oklara principer för utbetalningar av stödpengar till organisationer och projekt.

Kommunernas handläggning av bidrag är inte tillräckligt utvecklad för att möta försök till fusk och bedrägeri.

Politiker och tjänstemän är en annan riskfaktor. Tjänstemän i beslutsfattande roller kan bli målgrupp för påverkan när själva beslutet fattas på delegation. Politiker kan bli målgrupp när olika konkreta stöd till organisationer ska beslutas. En påverkan kan syfta både till förväntan på en aktiv handling eller underlåtenhet att handla.

En paradox i systemet som helhet, är strävan att förbättra snabbheten i myndigheters och kommuners service och tjänster. Snabbhet kan motverka en bra handläggning och kontroll inför beslut. Detta utnyttjas medvetet av kriminella som enligt Skatteverket har ”tiden som sin bästa vän”. Med det menas att kriminella ofta är medvetet sena i inlämnande av ansökningar av olika slag som ska handläggas. Detta för att man vet att organisationen stressas och att man därmed inte hinner med all kontroll. Stöter man på hinder kan man använda media för att få ut sitt missnöje med handläggning eller gå bakvägen in organisationen för att stressa på handläggningen. Allt för att försvåra insyn och kontroll.

När det sen gäller redovisning och att lämna in uppgifter, använder kriminella tiden tvärtom. Man dröjer och förhalar för att suddas ut spår av sin brottslighet, vilket leder till att möjligheten att utreda och upptäcka ev. brottslighet försvåras över tid.

Kommuner måste därför hitta en bra balans i förväntan på bra service och att kunna göra bra kontroller. Ett område som pga. av pressen befaras växa som ett problem, är boende för ensamkommande barn.

Systemen hänger ihop

Välfärdssystemet är ett nät av utbetalningssystem på kommunal och nationell nivå som hänger ihop och är beroende av varandra. Medvetenhet finns om behovet av att öka det myndighetsgemensamma arbetet. Generella förslag och tips på hur organisationer bör agera för att förebygga fusk och bedrägeri finns framtaget, men inget som är skraddarsytt för arbetet i den kommunala ”vardagen”.

Flera utredningar pekar på att myndighetssamverkan är oumbärlig. Detta är en kunskap som inte minst Södertälje har bidragit till genom den framgångsrika myndighetsgemensamma insatsen mot organiserad brottslighet. Initiativ har tagits på regeringsnivå för att underlätta för de brottsutredande myndigheterna att samarbeta kring organiserad brottslighet⁷. I promemoria augusti 2014 föreslår justitiedepartementet lagändring för att från 1 januari 2016 införa sekretesslättnad rörande informationsutbyte mellan myndigheter vid misstanke om grov brottslighet. Förslaget omfattar även att det införs en uppgiftsskyldighet att informera vid misstanke om grov brottslighet. Kommuner är dock inte brottsutredande myndigheter och kommer därför inte vara del av den ev. sekretesslättningen.

⁷ Ds 2014:30 ”Informationsutbyte vid samverkan mot grov organiserad brottslighet”

Det handlar om att förebygga

En central slutsats i analyser av fusk och bedrägeri, är att myndigheterna fokuserar väldigt mycket på kontroll när bidrag redan har betalats ut. Det är mindre fokus på kontroll i handläggningen inför att ett bidragsbehov ska bedömas⁸. Den tidiga handläggningen riskerar att bli mekanisk och rituell. Ett viktigt utvecklingsområde i stävjande av fusk och bedrägeri är därför att hitta metoder som hjälper handläggare att öka sin medvetenhet och vaksamhet om risken att utsättas för fusk.

Vikten av förebyggande insatser handlar också om att samhällets resurser används bäst om insatserna sker tidigt istället för sent. Inte minst pågående rättsprocesser i Södertälje visar på den enorma kostnaden för samhället som uppstår när brott upptäcks och sen måste hanteras av polis och rättsvårdande myndigheter. Det är en allmän och gemensam syn från alla aktörer som arbetar med brottsbekämpning, att förebyggande arbete är värt många gånger mer än vad det kostar.

Kommuners handläggning

Om någon är ute efter att begå fusk mot kommunen, ligger intresset i att kvalificera sig för att få någon form av beslut från kommuner som ger direkt ekonomisk ersättning, eller indirekt genom tillgång till något som går att omsätta till intäkt.

Processen som föregår kommunens handläggning kan ses i två delar. Den första delen är när någon kvalificerar sig för rätten till ersättning. Den andra delen är när man sedan kvalificerar sig för att få ersättningen utbetald.

Rätt till ersättning

Att kvalificera sig för en ersättning från kommunen kan ske på olika grunder. Det kan handla om brukare i behov av ekonomiskt stöd, en leverantör som deltar i upphandling, en förening som vill ha föreningsstöd eller få projektstöd, ett företag som vill ha stimulansmedel av olika slag, en medborgare som behöver en lägenhet osv. Kommunen behöver därför ha bra rutiner för att bedöma om parten den möter har ”rätt till ersättning”.

Rätt till utbetalning av ersättning

Efter att kommunen har beslutat om rätt till ersättning, när allt enligt alla kontroller är OK, kommer nästa skede. Då följer bedömningen om ersättningen ska betalas ut - d.v.s. att den förutsättning som gäller för att erhålla ersättningen har följts. Det kan handla om att man deltagit i aktiviteter som planerats, att leverantören har genomfört den tjänst som fakturerats och följer avtalsvillkoren, att man följer tillståndets regler, att arbetsgivarintyg inte är förfalskade osv. Ett område där ”rätt till ersättning” är viktig, är att säkerställa att försörjningsstödtagare inte arbetar parallellt med att man erhåller försörjningsstöd, vare sig vitt eller svart.

⁸ BRÅ 2015:8 ”Intyget som dörröppnare”

Genomförandet av uppdraget

Arbetet med kommunstyrelsens uppdrag har genomförts i ett projekt med Roger Svanborg som projektansvarig. Projektet har letts av en styrgrupp bestående av stadsdirektören, kommunikationschefen, säkerhetschefen, stadsjuristen, tf socialdirektören och polischefen som mötts vid fem tillfällen.

Det operativa arbetet har skett i en projektgrupp som består av delprojektledarna (nedan) samt en säkerhetssamordnare och en kommunikatör.

Projektet har indelats i fyra delprojekt:

- Fusk från enskilda – ansvarig Petra Asplund Eriksson, Ekonomistrateg
- Fusk från leverantörer - ansvarig Greger Lilliebladh, Verksamhetsstrateg
- Fusk med boende - ansvarig Johan Ward, Sakkunnig
- Mutor och bestickning – ansvarig Pierre Frennesson, Stadsjurist

Som en del av KS uppdrag har möten genomförts med representanter från kommuner, myndigheter och branschorganisationer. Detta för att hämta kunskap, diskutera problemet, lösningar och ev. samarbete framöver. De organisationer som har kommunen har träffat är BRÅ, SKL, Vårdföretagarna, Svenskt näringsliv, Riksenheten mot korruption, Ekobrottsmyndigheten, Skatteverket, Försäkringskassan, Polisens Nationella Operativa Avdelningen, Svenska byggindustrier, Karlstad kommun, Gävle kommun.

Den 5 november 2015 arrangerades en workshop i stadshuset, där de externa aktörerna (ca 35 deltagare från ovan nämnda organisationer) samlades för en gemensam diskussion om hur den offentliga sektorn ska hantera ”Kriminella i välfärden”.

Kontakter har också tagits med den statliga utredning kring ”fusk mot välfärden” som igångsattes av regeringen den 1 november 2015. Som en av de första aktiviteterna i utredningen, deltog dess två sekreterare i kommunens workshop.

Projektmedlemmar har deltagit i 4 konferenser under hösten med bäring på problemet.

Den 19 november 2015 redogjorde stadsdirektören och projektledaren för kommunens arbete på en kommunchefsträff på SKL.

Som kunskapsinhämtning har även ett 25-tal olika rapporter och skrifter studerats. Rapporter från bl.a. BRÅ, Polisen, Skatteverket, Försäkringskassan, Ekobrottsmyndigheten som beskriver dagens brottslighet kring välfärdssystemet.

Kommunens beslutsamhet att stävja fusk och bedrägeri, har rönt stort intresse och stöd från alla aktörer som vi träffat. Inte minst den stora medverkan i workshopen visar på behovet av att någon tar initiativ till att ta steget att få igång ett konkret arbete och samarbete kring detta växande problem.

Allmänna slutsatser från utredningen

Vad innebär det för en kommuns arbete när välfärdssystemet blivit ett levnadsbröd för kriminella?

Utredningsarbetet har lett till några centrala slutsatser om utgångspunkter för kommuner i allmänhet:

- Kommuners fokus måste ligga på *förebyggande insatser*. Brott ska inte ens kunna uppstå.
- Erfarenheter från uppföljande kontroll måste återföras som lärande in i kommunernas förebyggande arbete.
- Ordning och reda i kommunernas rutiner är grundmedicinen. Brister i intern kontroll, i verksamhets- och ekonomistyrning osv. skapar utrymme för fusk och bedrägeri.
- Det finns behov av både övergripande kompetens i kommunerna, men framförallt medvetenhet och vaksamhet längs ut i linjen, integrerat i kärnverksamhetens dagliga arbete.
- Ett framgångsrikt förebyggande arbete i kommuners verksamheter, hämmar förekomsten av annan kriminell verksamhet i samhället.
- Kommuners upphandlingskompetens och förmåga att agera beställare och finansiär av olika former av tjänster från externa leverantörer, är central.
- ”Nätverk bekämpas med nätverk!” Samverkan på alla nivåer är kanske den väsentligaste förutsättning för att stävja kriminalitet mot välfärdssystemet.
- Regelverk kring sekretess, upphandling och avtalsformulering, ger större utrymme till att motverka fusk än vad kommuner ofta uppfattar.
- Det finns en motsättning mellan strävan att kommuners service ska gå snabbt och nödvändigheten att kommunerna måste kunna göra ett ordentligt kontroll- och uppföljningsarbete.

Fusk från enskilda – summering av arbetet

Delprojektet har fokuserat på förstärkning av intern kontroll och rutiner som verktyg för att stävja fusk och bedrägeri. Intervjuer och dialoger med chefer och verksamhetsutvecklare inom försörjningsstöd har genomförts. Inläsning av tidigare studier i ämnet har skett. Riktlinjer och rutiner inom området har studerats. Även om fokus legat på försörjningsstöd berörs även myndigheten för funktionsnedsättning och äldreomsorg.

Redan 2012 inleddes ett internt förbättringsarbete kring kommunens arbete med försörjningsstöd. Arbetet förstärktes ytterligare med anledning av att Kommunrevisionens rapporter 2014. Brister påpekades i omsorgsnämndens och social- och omsorgskontorets arbete med intern kontroll, upphandling och avtal, samt ekonomisk styrning och kontroll. Kommunstyrelsen har också i delårsbokslutet per augusti 2015, gett stadsdirektören ett uppdrag att bl.a. ta fram en strategi för omsorgsnämnden som ska säkerställa en ändamålsenlig och kostnadseffektiv verksamhet. Därutöver även göra en analys av orsakerna till ökningen av nettokostnaden i hemtjänsten. Dessa uppdrag är i flera delar också väsentliga frågor i delprojektet.

Fel i samband med utbetalning av ekonomiskt bistånd kan uppkomma av olika orsaker. De kan uppstå genom att den sökande, medvetet eller omedvetet lämnar oriktiga uppgifter, genom att den sökande saknar kunskaper om regelsystemet, men också genom brister i handläggningen.

Statistik från Stockholms stad visar att den dominerande anledningen till förekomsten av felaktiga utbetalningar är att den sökande undanhåller inkomster som påverkar rätten till bistånd. Oredovisade inkomster utgjorde 45 procent av de upptäckta felen. Bedömningen är att det rimligvis ser ut på samma sätt Södertälje, då kommunen har många indikationer på att det förekommer att människor jobbar, antingen svart eller vitt, och samtidigt uppbär försörjningsstöd. Detta indikeras t.ex. via:

- anonyma anmälningar om svartarbete
- kontoutdrag som enbart visar inköp av kläder/nöje, inte någon inhandlad mat eller kontantuttag
- läkarintyg och läkarutlåtanden som verkar komma på beställning
- vita jobb som inte anges i ansökan om bistånd

”Medicinen” mot kriminalitet handlar i grunden om ”ordning och reda”: ändamålsenlig och effektiv styrning av verksamheten samt god tillämpning av rutiner och kontroll. Utredningen har stärkt bilden av att metoder för att stävja fusk och bedrägeri i första hand handlar om bra handläggning, kontroll, uppföljning, osv. Att tillämpa uttänkta rutiner och riktlinjer är det väsentliga i att täppa till möjligheter för aktörer med brottsligt uppsåt. Brister i kontroll och dokumentation, handläggning, upphandling utan avtal, statistik mm. bäddar för att kriminella kan fuska och bedra kommunen.

Förslagen i handlingsplanen syftar därför till att stärka användandet av de rutiner och riktlinjer som finns, att korrekta beslut fattas, samt att få en bättre fungerande intern kontroll.

Fusk från leverantör – summering av arbetet

Delprojektet fusk från leverantörer har fokuserat på förbättringsarbete kring upphandling och avtal med externa leverantörer.

Generellt visar rapporter att kommuner är dåliga på att använda upphandling och avtal på ett sätt som ger handlingsutrymme när t.ex. kvalitetsbrister eller oegentligheter upptäcks. Utredningen visar att kommunens ställning som en tydlig avtalspart, behöver förbättras. Tjänsteupphandling av framförallt välfärdstjänster, är också mer komplex än varuupphandling.

Erfarenheter från byggbranschen visar att det finns mer handlingsutrymme än vad kommuner ofta tror när det gäller att skriva in krav i avtal som hindrar kriminella att kvalificera sig som leverantörer. Det finns utrymme att stärka kommunernas position att agera när leverantörer inte lever upp till kraven i avtal.

Dålig uppföljning av levererade tjänster är en annan del av problemet med kriminalitet mot kommunen. Fokus i en kommuns arbete ligger ofta på att genomföra själva upphandlingen. När väl upphandlingen är avklarad, en ofta omständlig och arbetssam process, ”pustar” man ut. Uppföljningsdelen kommer i skymundan. Problemet ligger också i att kommunerna ofta har dåligt formulerade avtalskrav som inte alltid fungerar när man måste ”sätta hårt mot hårt”. Avtalsskrivande är därför ett förbättringsområde.

Kommunen riskerar att vid dålig upphandling bidra till osund konkurrens inom näringslivet. Tydliga krav mot leverantörer gynnar samarbete med seriösa företagare och försvårar svartarbete och skattefusk. I Nacka kommun genomfördes för några år sedan ett projekt för att motverka

svartarbete och skapa ”schyssta” villkor för leverantörer av byggtjänster (Nackamodellen). I Nacka fick man omedelbara effekter där 30 % av befintliga leverantörer drogs sig undan när hårdare regler infördes. Istället fick man in 30 % nya leverantörer som tidigare inte kunnat konkurrera pga. av osund konkurrens. Tuffare kravställande i avtal med leverantörer enligt detta exempel visar att det finns potential att utveckla upphandlingen även inom andra tjänsteområden.

Utredningen har också stött på ett nytt växande inslag av fusk mot välfärden. Skatteverket har starkt varnat för hur ideella föreningar alltmer blir ett redskap i brottsliga upplägg mot kommuner. Socialt företagande och kommuners samarbete med civilsamhället ökar, men innebär en stor risk ur ett brottsperspektiv. Transparensen i ideella föreningars organisation och ekonomi är liten. Det innebär att kriminella kan agera bakom kulisserna och att kommunen har väldigt svårt att veta var eventuella bidrag till föreningen tar vägen och vad de används till.

De åtgärder som föreslås i handlingsplanen syftar därför till att stärka kommunens kompetens kring hanteringen av upphandling och avtalsrelationen med externa leverantörer. Det handlar om att säkerställa att kommunen inte riskerar att upphandla oseriösa leverantörer där kommunen kan ha svårt att agera om det blir problem. Viktiga frågor är därför att utveckla kravställande i upphandling, avtal och uppföljning, såväl som stärkt insyn och krav på företagets drift och ekonomi.

Fusk med boendet – summering av arbetet

Delprojektet har fokuserat på att ta fram förslag på tillämpning och behov av förändrad lagstiftning för att förebygga svarthandel med bostäder samt andrahandsmarknad.

Arbetet har involverat flera aktörer. Kommunstyrelsens kontor och Social-och omsorgskontoret har tillsammans träffat hyresvärdar, Kronofogdemyndigheten samt Skatteverket. Gruppen har gjort en lägesanalys av situationen i Södertälje och diskuterat behovet av lösningar.

Ett viktigt inslag i delprojektet har varit dialogen under hösten med Boverket som har besökt Södertälje i samband med framtagandet av rapporten ”Boendesituationen för nyanlända”. Bilden är att svarthandel med bostäder idag är ett nationellt problem, särskilt i områden där många nyanlända bosätter sig. En handel som medför stora negativa konsekvenser på många plan.

Den beskrivning fastighetsägare i Södertälje gör, är att det finns personer som försörjer sig på att sälja hyreskontrakt. Flera olika sätt att begå fusk och bedrägeri har uppdagats. Man kan skaffa sig tillgång till en lägenhet genom att skenskilja sig. Vuxna barn låtsas flytta hemifrån efter att ha fått en lägenhet som i stället säljs eller hyrs ut. Man köper hus men står kvar som boende på lägenheten.

Det är inte bara nyanlända som utnyttjas. Ett växande problem är att lägenheter utrustas med massor av sängplatser som hyrs ut till människor som kommer som arbetskraft från andra länder.

Det finns idag tydliga hinder i lagstiftningen som försvårar agerande mot boendefusk. Kommunens egna rutiner och riktlinjer behöver skärpas, men kommunen måste också samla lokala fastighetsägare i ett gemensamt arbete med att stävja fusk med boende.

Förslagen i handlingsplanen syftar till att systematisera erfarenhetsutbytet och kunskapsöverföringen kring fusk med boende i Södertälje, att arbeta med ”ordning och reda-frågor”, samt att påverka lagstiftningen för stävja kriminalitet inom boendesektorn.

Mutor och bestickning – summering av arbetet

Delprojektet har fokuserat på att se över kommunens riktlinjer och policys kring korruption och den interna styrningen och kontrollen samt att arbeta fram förslag till kompetensutveckling som ska ge ökad kunskap till medarbetarna på området.

Kommunen har ett antal verksamheter som är utsatta för en högre korruptionsrisk.

Undersökningar visar att korruption i kommuner ofta förutsätter ”möjliggörare” av olika slag. Det kan vara personer som i olika roller kan agera gynnande för den kriminella, medvetet eller omedvetet, aktivt eller passivt. Tjänstemän är mera intressanta att påverka för de är de som beslutar i de ärenden som de kriminella vill påverka.

Delprojektet visar att det centrala i det förebyggande arbete mot korruption, handlar om medvetandegörandeinsatser på olika plan och inom olika områden i syfte att få medarbetarna att förstå mekanismerna bakom korruption. Ett förslag till utbildningspaket har utarbetats med inslag rörande: ledning och styrning, kultur och värdegrund, riskhantering, intern kontroll, dialog och transparens, uppföljning och utvärdering.

Förslagen i handlingsplanen syftar därför till att genom utbildningsinsatser och information i kommunorganisationen, medvetandegöra riskerna kring korruption i olika former, samt utveckla kompetens att upptäcka och hantera förekomst av otillbörlig påverkan.

Organisation och ansvar

Utredningen visar att det finns möjlighet att agera mot denna typ av brottslighet genom ordning och reda i den egna verksamheten i kombination med förbättrat myndighetssamarbete, men det måste ske beslutsamt och uthålligt.

Övervägande del av det fortsatta arbetet ligger inom ramen för kommunens och kontorens ordinarie arbete och verksamhetsutveckling med resurser, ansvar och organisation redan på plats. Erfarenheter visar att grunden till framgångsrikt arbete ligger i att linjeorganisationen har vaksamhet, verktyg och kompetens att fånga upp indikationer om fusk och bedrägeri. Till detta kan det sedan krävas stöd och övergripande kontroll.

Utredningen indikerar att det kan finnas behov av någon form av övergripande stärkt stöd och kontrollverksamhet i kommunen. En sådan verksamhet bör i första hand organiseras inom ramen för befintligt arbete med intern styrning och kontroll och ledas och samordnas från kommunstyrelsen kontor.

Fokus ska ligga på att samla kunskap och övergripande kontroll av hur stävjandet av fusk och bedrägeri hanteras för att återföra det i ett ständigt lärande. Intern kontroll är ofta ekonomiskt präglad, men utredningen visar att risk för ekonomiska problem i praktiken ofta härrör ur dålig verksamhetsstyrning och brister i verksamhetens utförande. Det behövs därför stöd till verksamheterna att hantera sina respektive genomföranden med bäring på fusk och bedrägeri. Ett slags intern rådgivning med inriktning att organisera stöd kring utveckling av rutiner, metoder, riskanalyser, utbildning, specialistkompetens

Förslaget från utredningen innebär att behovet av hur ett stärkt stöd och kontrollverksamhet ska organiseras, ska utredas för att därefter implementeras.

Arbete från andra aktörer

Statlig utredning påbörjad.

Den 1 november 2015 inleddes arbetet med en statlig utredning: ”Ju 2015:10 Utredningen om organiserad och systematisk ekonomisk brottslighet mot välfärden” (se bilaga). Syftet är att identifiera risker i välfärdssystemen och andra närliggande skattefinansierade eller skattesubventionerade system för att föreslå åtgärder som förhindrar systematisk brottslighet mot välfärdssystemet. Utredningen ska senast i maj 2017 redovisa sina förslag.

Projektet har etablerat kontakt med den statliga utredningen, vars sekreterare deltog i workshopen den 5 november 2015. Sekreterarna har uttryckt att de gärna tar emot synpunkter framöver. Det innebär att kommunen har fått en viktig kanal i vilken man kan adressera förslag till förändringar i lagstiftning och andra övergripande villkor.

SKL

SKL har en viktig roll för att driva arbetet kring förebyggande av kriminalitet mot kommuners välfärdssystem. Den 19 november redovisade stadsdirektören och projektledare kommunens arbete på en kommunchefsträff på SKL. Som resultat kommer kommunen och SKL fortsätta dialogen för diskutera samarbete och aktiviteter som SKL kan vara med och driva. Ett gemensamt seminarium under Almedalsveckan planeras.



Rapport | 2015-11-03

Handlingsplan "stävjande av fusk och bedrägeri"

Roger Svanborg
Kommunstrateg
Kommunstyrelsens kontor
Telefon (direkt): 08 5230 1225
E-post: roger.svanborg@sodertalje.se

Innehållsförteckning

Utgångspunkter för handlingsplanen.....	3
1. Fusk från leverantörer	3
2. Fusk med bidrag från enskilda.....	3
3. Fusk inom boendesektorn	4
4. Mutor och bestickning	4
5. Samarbeten och övergripande insatser.....	5
6. Påverkansarbete	5
7. Organisation och resurser	6

Utgångspunkter för handlingsplanen

Utredningen visar att kommunen på många områden behöver ha verktyg för att stävja fusk och bedrägeri. Handlingsplanen är inriktad på att stärka efterlevnaden och höja medvetenheten om risken för fusk och bedrägeri på alla nivåer i organisationen.

Erfarenheter från offentlig verksamhet i allmänhet, men även från kommunens egna slutsatser, visar att upphandling är ett stort riskområde. Flera av förslagen i handlingsplanen syftar därför till att stärka kompetens och agerande i upphandling. Kommunen ska bli bättre på att reglera förhållandena i kravställande och avtal så att sund konkurrens och seriösa leverantörer gynnas.

Handlingsplanen har också förslag på olika insatser som stärker samarbete med externa aktörer. Kommunens egna åtgärder behöver matchas med att agera tillsammans med andra för att kunna nå större effekt. Fusk mot välfärdssystemet är just ett fusk mot systemet.

Utredningen visar också att det behövs en ökad övergripande kontroll och även ett ökat stöd till verksamheterna för att stärka kommunens agerande mot fusk och bedrägeri.

1. Fusk från leverantörer

1. Upphandlingskompetensen och avtalsskrivning kring tjänsteupphandling behöver specialiseras genom att team med rätt kompetens sätts samman för respektive upphandlingsprocess. Kompetens från upphandling, juridik och ekonomi är obligatoriskt.
2. Som rutin ska en särskild ekonomisk riskanalys göras innan upphandlingsunderlag fastställs. Detta för att upptäcka ev. dolda kostnadsdrivande eller andra negativa effekter av de tänkta avtalsvillkoren.
3. En utredning ska genomföras i samarbete med externa aktörer, som Skatteverket och Konkurrensverket, för att ta fram formuleringar kring avtalsvillkor som så långt som möjlig bidrar till att stärka kommunens position och rättigheter som beställande part.
4. Kommunen ska utreda behovet av att anställa en jurist med kompetens inom avtal och upphandling.
5. Införa rubrik ”kommunens arbete för sund konkurrens” i upphandlingsunderlag där arbetet mot korruption, fusk och bedrägeri beskrivs.

2. Fusk med bidrag från enskilda

1. Särskilda FUT-utredare (Felaktiga UTbetalningar) ska utveckla rättssäkerhet och likställighet i handläggningen av ekonomiskt bistånd, i vilket det ingår att utarbeta och förtydliga rutiner och processbeskrivningar gällande:
 - handläggningen av bidragsbrott
 - rutiner för polisanmälan enligt lagen för Bidragsbrott
 - återkrav och kommunens rutiner indrivning av felaktigt utbetald ersättning

2. En analys av risken för fusk och bedrägeri, med utgångspunkt i en processkartläggning, ska genomföras i kommunens handläggning av försörjningsstöd och myndighetsutövning.
3. Kommunens ska utveckla ett lokalt samarbete med Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen och Skatteverket kring förebyggande arbete med fusk mot bidragssystemen.

3. Fusk inom boendesektorn

1. Telge Bostäder ska öka kontrollen för upptäckt och stävjande av fusk med bolagets bostäder och stärka sina rutiner rörande (förslagen är avstämde med Telge Bostäder):
 - agerande på tips om fusk med boende.
 - identitetskontroll om en person begär ut ett förstahandskontrakt.
 - säkerställa att inte andra sorters lokaler än bostäder, felaktigt används som bostäder samt skilja hyresgäst från kontraktet om så är fallet.
 - rutiner för att säga upp hyreskontrakt vid upptäckt av oegentligheter.
 - bevakning av försäljning av förstahandskontrakt.
2. Telge Bostäder ska kvalitetssäkra rutiner för uthyrning av lägenheter och processen för tecknande av kontrakt. Granskning av intyg som kan vara förfalskade samt regelbundna interna stickkontroller ska vara en del av kvalitetssäkringen.
3. Kommunen ska öka sin regelbundna besöksuppföljning till 2-4 gånger per år och dokumentera vilka som bor i lägenheter med kommunkontrakt, för att säkerställa att rätt person/er bor i bostaden och att den används enligt kraven för boendet.
4. Kommunen ska se årligen se över rutiner och riktlinjer samt delegation för tilldelning och uppföljning av kommunkontrakt.
5. Kommunen ska i samband med delårsbokslut och årsbokslut redovisa effekterna av villkoret som infördes våren 2015 rörande rutinen att en person som ansöker om försörjningsstöd måste kunna redovisa hela kontraktskedjan.
6. Kommunen ska etablera en samverkansgrupp med privata fastighetsägare, Telge Bostäder och kommunens Försörjningsstöd, för att skapa ett enhetligt agerande i arbetet med att stävja fusk inom boendesektorn i Södertälje.
7. Kommunen ska tillsammans med andra myndigheter och aktörer utarbeta förslag på förändrad lagstiftning för att motverka handel med bostäder och otillåten andrahandsuthyrning.

4. Mutor och bestickning

1. En utbildningsplan kring korruption och otillbörlig påverkan ska tas fram och innehålla moment kring:
 - Introduktion för nyanställda
 - Grundläggande utbildning för alla anställda

- Specialanpassad utbildning för anställda i särskilt utsatta verksamheter
 - Utbildning för chefer i särskilt utsatta verksamheter
 - Utbildning för förtroendevalda inom ramen för ”nypolitikerutbildningen”
2. Alla verksamheter ska årligen genomföra riskanalyser inom SMART.
 3. SMART:s verktyg för riskanalys ska anpassas efter SKL:s mall om självskattning.
 4. Kommunens interna riktlinjer/policys angående mutor och korruption ska uppdateras och förses med ”senastdatum” för när den ska revideras.
 5. Riktlinjer ska upprättas angående hur en misstanke om korruption/oegentlighet ska hanteras internt, inklusive när och hur en misstänkt oegentlighet ska polisanmälas.
 6. En riskanalys ska genomföras kring kommunens hantering av ekonomiska stöd och bidrag till näringsliv och föreningar.

5. Samarbeten och övergripande insatser

1. Övergripande riktlinjer för ”Agerande mot fusk och bedrägeri mot kommunen” ska arbetas fram.
2. Kommunen ska genomföra en övergripande analys av risken för kriminalitet mot välfärden tillsammans med Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen och Skatteverket.
3. Den lokala myndighetssamverkan (LUC) som startade i samband med den myndighetsgemensamma insatsen mot organiserad brottslighet, ska vidareutvecklas.
4. Kommunen ska delta i kunskapsnätverk med andra kommuner för erfarenhetsutbyte och framtagande av metoder för att motverka fusk och bedrägeri mot kommunerna.
5. Kommunen ska för att öka förmågan och förutsättningar att stävja fusk och bedrägeri mot kommunen, etablera en kompetensgrupp med externa aktörer kring kriminalitet i välfärden.
6. Kommunstyrelsen ska inom ramen för kommunstyrelsens egna interna kontroll, stärka uppföljningen av socialnämndens, omsorgsnämndens och äldreomsorgsnämndens arbete mot fusk och bedrägeri.
7. Kommunen ska utreda möjligheterna till ett samverkansavtal med Skatteverket enligt modell som i Västra Götaland Regionen, för fördjupat samarbete och informationsutbyte.

6. Påverkansarbete

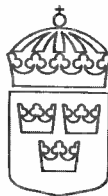
1. Kommunen ska arbeta för ändrad lagstiftning inom bostadsområdet, t.ex.
 - att myndigheter ska få ökade möjligheter att dela information om vid misstanke om fusk inom boendesektorn.
 - att all form av uthyrning av boende måste ha hyresvärdens godkännande.
2. Kommunen ska påtala behov av ändrad sekretesslagstiftning för att kunna stävja kriminalitet mot välfärden och adressera den statliga utredningen förslagen.

7. Organisation och resurser

1. Huvudelen av arbetet med åtgärderna i handlingsplanen ligger inom ramen för vad som redan åligger verksamheterna idag inom ansvaret för att driva verksamheterna ändamålsenligt och effektivt i allt vad det innebär. Åtgärderna är i flera delar ett stärkande av befintliga rutiner, processer och handläggning.
2. Det finns behov av en övergripande samordning, kontroll och stödverksamhet för arbetet mot fusk och bedrägeri. Ställningstaganden om organisatoriska och ekonomiska konsekvenser kommer att formuleras i samband med Mål och Budget 2017.
3. Kommunens saknar tillräcklig juridisk kompetens och resurs för upphandling och avtal. Förslaget är att en tjänst inrättas med särskild kompetens inom upphandling. Resursen bedöms att med marginal kunna finansieras genom minskat köp av externt juriststöd, framförallt inom social-och omsorgskontoret samt samhällsbyggnadskontoret.

Kommittédirektiv

Organiserad och systematisk ekonomisk brottslighet mot välfärden



Dir.
2015:96

Beslut vid regeringssammanträde den 24 september 2015

Sammanfattning

En särskild utredare ska 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 förebygga och beivra brottslighet av detta slag.

Utredaren ska bl.a.

- kartlägga den ekonomiska brottslighet som i organiserade och systematiska former begås mot välfärdssystemen och andra närliggande skattefinansierade eller skattesubventionerade system,
- identifiera riskfaktorer i de mest utsatta systemens regelverk, organisation, rutiner och faktiska tillämpning samt föreslå åtgärder som stärker möjligheterna att förebygga och förhindra organiserad och systematisk ekonomisk brottslighet mot välfärden,
- se över de system och rutiner för uppföljning och kontroll som finns hos brottsutsatta myndigheter och bedöma om dessa är ändamålsenliga och väl avvägda,
- följa upp och utvärdera informationsutbytet mellan brottsutsatta eller på annat sätt berörda myndigheter,
- analysera och föreslå åtgärder som effektiviserar de brottsbekämpande myndigheternas förutsättningar att utreda och

beivra organiserad och systematisk ekonomisk brottslighet mot välfärden och

- överväga vissa andra åtgärder som är ägnade att effektivisera bekämpningen av sådan brottslighet, såsom förutsättningarna för näringsförbud enligt lagen (2014:836) om näringsförbud och en spärrtid mot företag vid missbruk av välfärdssystemen.

I uppdraget ingår att utarbeta nödvändiga lagförslag.

Behovet av en utredning

Grunden för en modern välfärdsstat som Sverige är ett samhälle som lägger stor vikt vid att välfärden ska komma alla till del. Den kännetecknas av en omfördelning av resurser till förmån för de individer och de sammanhang som kräver särskilda insatser. Det är mot denna bakgrund man ska se de välfärdssystem som det allmänna tillhandahåller för att säkra individens trygghet vid bl.a. föräldraskap, sjukdom, arbetslöshet, funktionsnedsättning och ålderdom.

För att välfärdsstatens skattefinansierade och skattesubventionerade system ska uppfattas som trovärdiga och rättvisa krävs att de bidrag och förmåner som transfereras genom systemen kommer rätt person eller rätt företag till del. Missbruk och överutnyttjande gör inte bara att systemen riskerar att tappa i legitimitet utan orsakar också betydande ekonomiska förluster för det allmänna. Det kan även innebära att konkurrensen snedvrids på så sätt att företag som kringgår lagstiftning eller på annat sätt missbrukar regelverk får högre vinstmarginaler än sina seriösa konkurrenter, t.ex. genom oriktig utbetalning av ersättning från staten. För att kunna värna och slå vakt om en modern välfärdsstat och de principer och värderingar som bär upp den är det därför nödvändigt att med fasthet reagera mot dem som i organiserade och systematiska former ägnar sig åt kriminalitet mot välfärdssystemen och andra närliggande skattefinansierade eller skattesubventionerade system.

Välfärdssystemen bärs upp av en rad myndigheter och organ, med skilda uppdrag och befogenheter. Till de centrala ut-

betalande aktörerna hör de som agerar inom trygghetssystemen med tillämpning av bl.a. det socialrättsliga regelsystemet: Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen, Pensionsmyndigheten, Centrala studiestödsnämnden, Migrationsverket, arbetslöshetskassorna, landstingen och kommunerna. Härtill kommer myndigheter som hanterar utbetalningar från andra delar av välfärdssystemen, t.ex. länsstyrelser för utbetalning av lönegaranti i samband med konkurs, men också myndigheter som har en betydelsefull roll utan att för den skull ha någon utbetalande funktion. Till de sistnämnda hör t.ex. Skatteverket och vissa tillsynsmyndigheter som Inspektionen för socialförsäkringen, Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen, Kronofogdemyndigheten och Inspektionen för vård och omsorg.

Som angetts ska välfärden komma rätt person eller rätt företag till del. När reformer inom välfärdssektorn genomförts har det dock visat sig att det saknats tillräckliga kontroll- och tillsynsmekanismer för att stävja missbruk av systemen. Det har av allt att döma bidragit till en ökad utsatthet för Sverige som välfärdsstat och till att en i allt högre grad organiserad och systematisk kriminalitet kan kopplas till oseriösa företag där företaget används som ett brottsverktyg för att oriktigt tillskansa sig medel från det allmänna. Denna bild bekräftas av Ekobrottsmyndigheten. I sina årliga lägesrapporter återkommer myndigheten till upplägg som innefattar kriminella åtgärder för att komma åt assistansersättning, lönegaranti vid konkurs eller anställningsstöd i olika former. Andra brottsupplägg som iakttagits är t.ex. missbruk av falska identiteter och försäljning av skenanställningar.

Den brottslighet som har påträffats framstår som avancerad och riskerar att få stora konsekvenser för statens förmåga att upprätthålla och utveckla välfärden. Enbart under 2014 betalades det exempelvis ut respektive skattekrediterades 28,6 miljarder kronor i assistansersättning, 21,2 miljarder kronor i olika former av anställningsstöd och 1,6 miljarder kronor i lönegaranti. Brottsligheten kan även generera medel för finansiering av annan kriminell verksamhet.

Det är därför angeläget att göra en översyn av välfärdsstatens förmåga att stå emot organiserad och systematisk ekono-

misk brottslighet och att vidta de åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa såväl en mer korrekt användning av offentliga medel som en effektiv brottsbekämpning.

En kartläggning och analys av brottsligheten

Flera tidigare utredningar har haft i uppdrag att se över felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen och lämna förslag för att minska dem (se t.ex. SOU 2008:74, 2012:6 och 2014:16). Någon systeminriktad genomgång av den organiserade och systematiska ekonomiska brottsligheten mot välfärden har däremot inte gjorts. Det finns därför behov av en samlad kartläggning och analys av den brottsligheten, för att med utgångspunkt i en sådan kartläggning kunna fokusera på de delar av systemen som är mest utsatta för denna typ av brottslighet. Genom en sådan kartläggning blir det också möjligt att identifiera vad som kännetecknar brottsligheten, t.ex. om brottsligheten har internationella kopplingar.

För att en kartläggning av den organiserade och systematiska ekonomiska brottsligheten mot välfärden ska fylla sin funktion, bör det stå utredaren fritt att inom ramen för sitt uppdrag uppmärksamma inte bara brott som begås mot välfärdssystemen utan också brottslighet som begås mot andra närliggande skattefinansierade eller skattesubventionerade system som innebär att medel överförs från det allmänna till privata aktörer. Det gäller alltså även om systemet i sig inte utgör en del av välfärdssystemen, t.ex. bedrägerier som riktar sig mot husavdraget (RUT och ROT). Denna typ av brottslighet har stora likheter med de brott som begås mot välfärdssystemen på så sätt att den påverkar statens resurser och därmed möjligheten att i längden upprätthålla välfärden.

Utredaren ska därför

- kartlägga den ekonomiska brottslighet som i organiserade och systematiska former begås mot välfärdssystemen och andra närliggande skattefinansierade eller skattesubventionerade system. Kartläggningen ska identifiera vilka system som utsätts för brottslighet av detta slag och vad som kän-

netecknar brottsligheten. I den utsträckning det är möjligt ska kartläggningen även inbegripa en uppskattning av brottslighetens omfattning.

En riskinventering

Behovet av en riskinventering

För att åstadkomma effektivitet i det brottsförebyggande och brottsbekämpande arbetet när det gäller brott mot välfärden krävs väl underbyggd kunskap. Det är därför nödvändigt att systematiskt gå igenom de system som den ovan beskrivna kartläggningen visar är mest utsatta för denna typ av brottslighet och identifiera de risker som finns, såväl i regelverk och organisation som i rutiner och faktisk tillämpning. Med en sådan riskinventering som grund kan åtgärder tas fram som stärker möjligheterna att förebygga och förhindra organiserad och systematisk ekonomisk brottslighet mot välfärden.

En sådan kartläggning, som främst bör vara inriktad på att identifiera faktorer som kan skapa incitament och tillfälle till ekonomisk brottslighet mot välfärden, är omfattande och måste ta sin utgångspunkt i att systemen, trots skilda regleringar och olika myndigheter, hänger samman och utgör en helhet. Ett exempel på detta är att ett beslut av en myndighet, svensk eller utländsk, inte sällan får konsekvenser för ett beslut som en annan myndighet fattar i ett senare skede. Är den första myndighetens beslut felaktigt ligger det i sakens natur att felaktigheten förs vidare och läggs till grund för beslut som annars kanske inte hade fattats, med risk för stora och ackumulerade skador för staten som följd. Typiska exempel på detta är att felaktiga identiteter registreras av Skatteverket eller Migrationsverket (se t.ex. Brottsförebyggande rådet, Intyget som dörröppnare till välfärdssystemet, Rapport 2015:8).

Utredaren ska därför

- identifiera riskfaktorer i de mest utsatta systemens regelverk, organisation, rutiner och faktiska tillämpning samt föreslå åtgärder som stärker möjligheterna att förebygga och

förhindra organiserad och systematisk ekonomisk brottslighet mot välfärden. Det ingår inte i uppdraget att analysera eller lämna förslag när det gäller de materiella förutsättningarna för att få bidrag eller andra förmåner från välfärdsystemen och andra närliggande skattefinansierade eller skattesubventionerade system.

Intyg som riskfaktor

Bidrag och förmåner som transfereras genom välfärdssystemen och andra närliggande skattefinansierade eller skattesubventionerade system är många gånger behovsprövade. En riskfaktor är att utbetalningar från systemen i hög utsträckning vilar på tilltron till olika former av intyg. Det kan avse intyg som är grundläggande för att över huvud taget kunna ta del av bidrag och förmåner, såsom identitetshandlingar, men också t.ex. läkarintyg och arbetsgivarintyg.

Brottsförebyggande rådet har i sin ovan nämnda rapport Intyget som dörröppnare till välfärdssystemet behandlat frågan om falska eller manipulerade intyg som underlag för att få ta del av bidrag och förmåner ur välfärdssystemen. Med sådana intyg begås av allt att döma allt ifrån småskaligt fusk till ekonomisk brottslighet som avser miljonbelopp. Det finns därför anledning att, utifrån den redovisning som Brottsförebyggande rådet lämnat, se över intygens betydelse. En sådan analys bör ta sin utgångspunkt i att intyg ska fungera inom ramen för en modern e-förvaltning och inte utgöra en omotiverad belastning för berörda myndigheter och enskilda.

Utredaren ska därför

- kartlägga och analysera intygens betydelse i välfärdssystemen och andra närliggande skattefinansierade eller skattesubventionerade system och
- föreslå åtgärder som är ägnade att minska missbruket av intyg, t.ex. standardisering.

Kontanta betalningar som riskfaktor

En annan riskfaktor för välfärdssystemens hållbarhet och legitimitet är att kontanta betalningar kan ligga till grund för bidrag och förmåner, t.ex. kontant lön som grund för lönebidrag. Motsvarande ordning gäller andra närliggande skattefinansierade eller skattesubventionerade system, t.ex. vid skattereduktion inom ramen för husavdraget (RUT och ROT).

I en rapport till regeringen från 2012, om uppföljning och utvärdering av fakturamodellen för skattereduktion för husarbete (Fi2011/2962), har Skatteverket anfört att det för att upprätthålla en sund konkurrens inom de branscher som utför RUT- och ROT-arbete finns skäl att överväga om det för rätt till utbetalning och skattereduktion bör införas ett krav på att betalningen mellan kunden och utföraren ska ha gjorts med ett spårbart betalningsmedel. Med spårbart betalningsmedel avses enligt Skatteverkets rapport betalning som förmedlas av en godkänd betalningsförmedlare (som regel genom ett elektroniskt förfarande), där det går att klarlägga att en betalning gjorts med ett visst belopp mellan en betalare och en betalningsmottagare vid en viss tidpunkt. Ett sådant krav ställs enligt rapporten i Danmarks motsvarande system, håndværkerfradrag (servicefradrag).

Med anledning av Skatteverkets rapport utarbetade en arbetsgrupp i Finansdepartementet en promemoria med förslag till förbättringar av husavdragets fakturamodell. I promemorian gjordes bedömningen att en sådan viktig principiell fråga inte bör prövas isolerat inom ramen för husavdraget utan måste ses i ett betydligt större sammanhang. Något förslag om spårbara betalningsmedel lämnades därför inte trots att en sådan ordning förordades av flera remissinstanser.

Det finns nu skäl att närmare överväga om det bör införas ett krav på att en betalning ska ha gjorts med ett spårbart betalningsmedel för att godtas. Från kontrollsynpunkt är det en klar fördel om transaktioner är dokumenterade genom en oberoende part. Det ökar möjligheterna att vid en utredning kunna konstatera om ett fel har begåtts. Ett sådant krav kan därmed ha en viss avskräckande verkan och få vissa att avstå från att ansöka

om utbetalning eller söka skattereduktion på felaktiga grunder. Att inte acceptera kontanta betalningar kan samtidigt uppfattas som oskäligt i vissa situationer, t.ex. när det gäller mindre belopp.

Utredaren ska därför

- kartlägga i vilken omfattning kontanta betalningar godtas som grund för positiva beslut om bidrag och förmåner ur välfärdssystemen och andra närliggande skattefinansierade eller skattesubventionerade system,
- analysera vilka risker det innebär att godta kontanta betalningar och
- överväga om, och så i fall i vilken utsträckning, det finns skäl att ställa krav på spårbara betalningsmedel.

Finns det ett behov av samordnade utbetalningar?

En annan riskfaktor som avser välfärdssystemens hållbarhet och legitimitet är kopplad till att bidrag och förmåner betalas ut av flera olika myndigheter. För att öka möjligheterna till kontroll skulle ett alternativ vara att i högre grad samordna utbetalningarna från de statliga välfärdssystemen.

En samordnad utbetalningsfunktion skulle innebära en stor förändring av den svenska förvaltningsmodellen och nuvarande administration av utbetalningarna. Den frågan är därmed alltför stor för att kunna hanteras inom ramen för utredningens uppdrag. Däremot finns det anledning att inom ramen för utredningen göra en inledande analys av de för- och nackdelar som en ökad samordning är förenad med, för att härigenom kunna bedöma om det finns skäl att närmare överväga en samordnad statlig utbetalningsfunktion.

Frågan om en ökad samordning bör lämpligen analyseras utifrån en jämförelse med de centraliserade utbetalningssystem som sedan tidigare finns i Danmark (Udbetaling Danmark) och Norge (NAV).

Utredaren ska därför

- överväga vilka för- och nackdelar det finns med att i högre grad samordna utbetalningar från välfärdssystemen. Ana-

lysen ska utgå från en jämförelse med de centrala utbetalningssystem som finns i Danmark och Norge.

Kontrollsystem och informationsutbyte

Effektiva kontrollsystem

För att komma till rätta med organiserad och systematisk brottslighet mot välfärden behövs det strategiska och väl fungerande system för kontroll vid brottsutsatta myndigheter. Sådana system krävs på ett tidigt stadium i beslutsprocessen, för att beslut ska kunna handläggas och fattas på ett korrekt och rättssäkert sätt, men också i ett senare skede för att kunna upptäcka när systemen missbrukas.

Kontrollsystemen har i viss mån varit föremål för överväganden tidigare (se t.ex. SOU 2008:74, 2012:6 och 2014:16). När en i allt högre grad organiserad och systematisk kriminalitet mot välfärden kan kopplas till oseriösa företag finns det dock behov av en samlad översyn av de berörda myndigheternas kontrollsystem. Brottsförebyggande rådet har t.ex. i sin ovan nämnda rapport påtalat att bidrag som betalas ut till företag är särskilt eftersatta i kontrollhänseende.

Det finns således anledning att granska de system och rutiner för kontroll som finns hos brottsutsatta myndigheter och bedöma om dessa är ändamålsenliga och väl avvägda. En sådan samlad översyn av myndigheternas kontroll ger en möjlighet att se på kontrollsystemen ur ett systemperspektiv. Det ger också möjlighet till jämförelser mellan de olika myndigheternas arbetssätt och strukturer, vilket i sin tur ökar förutsättningarna att finna och sprida goda exempel på system och rutiner för kontroll.

Utredaren ska därför

- se över de system och rutiner för uppföljning och kontroll som finns hos brottsutsatta myndigheter och bedöma om dessa är ändamålsenliga och väl avvägda. Med kontroll avses i detta sammanhang såväl kontroll under beslutsprocessen som efterföljande kontroll.

Utbyte av information

De olika system som ryms inom välfärdsstaten utgör en helhet. En effektiv kontroll förutsätter därför att berörda myndigheter utbyter information på ett bra sätt, i regel på elektronisk väg. Utan sådan information ökar risken för felaktiga beslut samtidigt som det innebär en sämre service gentemot medborgare och onödig administration. Ett ineffektivt informationsutbyte är därför kostsamt och kan i förlängningen urholka förtroendet för välfärdssystemen.

Förutsättningarna för ett informationsutbyte har gradvis utökats under 2000-talet (se prop. 2000/01:129 och 2007/08:160). En granskning av informationsutbytet av Riksrevisionen har även visat att myndigheterna har arbetat med att utveckla elektroniska informationsutbyten, men att flera önskvärda elektroniska utbyten inte genomförts och att det finns en förbättringspotential (se RiR 2010:18, Informationsutbyte mellan myndigheter med ansvar för trygghetssystem).

Det finns inom ramen för utredningen skäl att göra en uppföljning av informationsutbytet mellan brottsutsatta eller på annat sätt berörda myndigheter i syfte att framför allt granska om formerna för utbytet av information är ändamålsenliga och effektiva. Ett eventuellt behov av att införa bestämmelser som möjliggör ett utökat och effektivare informationsutbyte måste analyseras noggrant utifrån de effekter som det kan få för behandlingen av personuppgifter, behovet av sekretess och skyddet för den personliga integriteten.

Utredaren ska därför

- följa upp och utvärdera informationsutbytet mellan brottsutsatta eller på annat sätt berörda myndigheter och, vid behov,
- föreslå förändringar utifrån en analys av de effekter ett eventuellt utökat informationsutbyte kan få för behandlingen av personuppgifter, behovet av sekretess och skyddet för den personliga integriteten.

De brottsbekämpande myndigheternas förutsättningar att effektivt utreda och beivra brott mot välfärden

Allvarlig eller omfattande brottslighet mot välfärden innebär utan tvivel en allt större belastning på rättsväsendet. Det rör sig om omfattande och komplexa utredningar som berör många personer och inte sällan medför mycket långa och kostsamma förundersökningar och rättegångar. Det innebär att brottsligheten ställer särskilda krav på t.ex. Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten, inte minst vad avser kompetens och utredningsåtgärder.

En effektiv brottsbekämpning är nödvändig för att upprätthålla legitimiteten och trovärdigheten för välfärdssystemen men också för rättsväsendet. Utredaren ska därför analysera de brottsbekämpande myndigheternas arbete med att utreda och beivra organiserad och systematisk ekonomisk brottslighet mot välfärden och föreslå åtgärder som kan bidra till en mer effektiv verksamhet.

Ett effektivt arbete mot den nu angivna brottsligheten förutsätter också en mobilisering och samverkan mellan de brottsbekämpande myndigheterna och brottsutsatta myndigheter. Med utgångspunkt i den beslutade myndighetsgemensamma satsningen mot grov organiserad brottslighet bör det därför ingå i uppdraget att föreslå åtgärder och former som innebär att myndigheternas samverkan utvecklas och stärks i syfte att kunna bekämpa organiserad och systematisk ekonomisk brottslighet mot välfärden på ett effektivt sätt.

Utredaren ska därför

- analysera de brottsbekämpande myndigheternas förutsättningar att utreda och beivra organiserad och systematisk ekonomisk brottslighet mot välfärden och
- föreslå åtgärder som dels effektiviserar verksamheten hos de brottsbekämpande myndigheterna, dels utvecklar och stärker samverkan mellan de brottsbekämpande myndigheterna och brottsutsatta myndigheter.

Näringsförbud vid missbruk av välfärdssystemen

Bestämmelser om näringsförbud finns i lagen (2014:836) om näringsförbud. Lagen syftar till att hindra oseriösa näringsidkare från att fortsätta att bedriva verksamhet. Ett annat syfte med lagen är att stärka de seriösa företagens ställning på marknaden. För att meddela näringsförbud krävs, såvitt här är av intresse, att näringsidkaren har gjort sig skyldig till brottslighet som inte är ringa. Utöver detta krävs att näringsidkaren grovt har åsidosatt sina skyldigheter i näringsverksamheten och att ett förbud är motiverat från allmän synpunkt.

En näringsidkare som döms för brott mot välfärdssystemen bör många gånger kunna meddelas näringsförbud enligt nuvarande regler. Det är emellertid oklart i vilken utsträckning möjligheten utnyttjas. Det finns därför skäl att kartlägga tillämpningen av näringsförbud mot näringsidkare som har missbrukat eller överutnyttjat välfärdssystemen.

Om utredaren identifierar brister i tillämpningen, ska utredaren lämna de förslag som krävs för att näringsförbud ska utgöra en ändamålsenlig och proportionerlig åtgärd för att förhindra att en näringsidkare fortsätter att missbruka eller överutnyttja välfärdssystemen. Ändringarna ska vara utformade på ett sätt som tillgodoser kravet på en rättssäker process.

Utredaren ska därför

- kartlägga tillämpningen av näringsförbud mot näringsidkare som har missbrukat eller överutnyttjat välfärdssystemen och, vid behov,
- föreslå ändringar i lagen om näringsförbud som ökar förutsättningarna för att förhindra en näringsidkare från att fortsätta missbruka eller överutnyttja välfärdssystemen.

En spärrtid vid missbruk av välfärdssystemen

Det finns inte något effektivt medel mot att ett företag som fuskar med medel från välfärdssystemen kan få bidrag eller andra förmåner på nytt. Det finns därför anledning att överväga behovet av en ordning som innebär att ett företag som flagrant har missbrukat eller överutnyttjat välfärdssystemen kan åläggas en

spärrtid under vilken företaget inte ska kunna få bidrag eller andra förmåner.

Om utredaren identifierar behov och finner förutsättningar för en sådan spärrtid, ska utredaren föreslå hur ett system med spärrtid lämpligen ska vara utformat. Det bör således ankomma på utredaren att t.ex. överväga vilka förutsättningar som bör gälla för att ett företag ska kunna spärras från välfärdssystemen och den tid som ett företag kan bli föremål för en sådan spärr. De formella bestämmelser som ett system av detta slag kräver ska vara utformade på ett sätt som tillgodoser kravet på en rätts-säker process.

Utredaren ska därför

- överväga behovet av och förutsättningarna för att kunna spärra företag som i avsevärd omfattning missbrukat eller överutnyttjat välfärdssystemen från att få ytterligare medel från systemen under en viss tid (spärrtid) och, i förekommande fall,
- föreslå hur ett system med spärrtid lämpligen ska vara utformat.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska bedöma de ekonomiska konsekvenserna av förslagen för det allmänna och konsekvenserna i övrigt. Det ingår också att redovisa vilka konsekvenser de förslag som lämnas har i ett jämställdhetsperspektiv. Om förslagen kan förväntas leda till kostnadsökningar för det allmänna, ska utredaren föreslå hur dessa ska finansieras.

Kostnadsberäkningar och andra konsekvensbeskrivningar ska redovisas enligt bestämmelserna i 14–15 a §§ kommittéförelagningen (1998:1474).

Samråd och redovisning av uppdraget

Under genomförandet av uppdraget ska utredaren samråda med och inhämta upplysningar från Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Migrationsverket, Skattever-

ket, Kronofogdemyndigheten, Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Arbetsförmedlingen, arbetslöshetskassorna, Centrala studiestödsnämnden samt, i den utsträckning som utredaren finner det behövt, med andra organisationer och myndigheter, t.ex. Bolagsverket, Inspektionen för socialförsäkringen, Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen, Inspektionen för vård och omsorg, länsstyrelser, Sveriges Kommuner och Lands-ting, arbetstagar- och arbetsgivarorganisationer och berörda organisationer i det civila samhället, bl.a. brukarorganisationer.

I uppdraget ingår att lämna nödvändiga lagförslag utifrån de överväganden som görs. Utredaren ska hålla sig informerad om och beakta relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet och utredningsväsendet, bl.a. de överväganden och förslag som har lämnats av den parlamentariska socialförsäkringsutredningen (S 2010:04) och i departementspromemorian Informationsutbyte vid samverkan mot grov organiserad brottslighet (Ds 2014:30). Utredaren ska även följa det arbete som pågår inom ramen för utredningen Svensk social trygghet i en internationell värld (S 2014:109).

Utredaren är oförhindrad att ta upp sådana närliggande frågor som har samband med de frågeställningar som ska utredas, under förutsättning att uppdraget ändå bedöms kunna redovisas i tid.

Uppdraget ska redovisas senast den 2 maj 2017.

(Justitiedepartementet)