

REMISSYTTRANDE

2020-04-24

Dnr 0037/20

Er referens: Fi2019/04199/BATOT

Finansdepartementet

103 33 Stockholm

Remissyttrande över Samlade åtgärder för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen

Brottsförebyggande rådet (Brå) har fått rubricerade betänkande på remiss och lämnar följande yttrande. Brå har medverkat i utredningen med en expert och löpande lämnat synpunkter.

Brå lämnar endast synpunkter på de förslag, och delar, där vi anser att vi har tillräckligt med kunskap för att bidra. Punkterna kan sammanfattas enligt följande:

- Brå avstyrker förslaget om ett råd på ESV, då vi snarare ser behov av operativ samverkan, något som redan pågår i andra forum.
- Gällande förslaget om ett uppdrag till Brå, ifrågasätter Brå om den föreslagna formen är den mest resurseffektiva.
- Brå är kritisk till framtagandet och användandet av den aggregerade omfattningssiffran.

Stora brister i omfattningsstudierna

Brås huvudsakliga kritik mot delegationens arbete är den framtagna aggregerade omfattningssiffran för felaktiga utbetalningar. Den är behäftad med så många metodproblem, och vilar på en så svag grund, att den inte bör användas som underlag för prioriteringar och beslut. Den aggregerade totalsiffran beskrivs i betänkandet med ord som ”osäker”. Risken är dock uppenbar att några av bedömningarna och antagandena som de olika adderingarna bygger på är direkt felaktiga, vilket förvränger hela siffran. Delsiffrornas bristande jämförbarhet riskerar dessutom att ge en missvisande bild av var de stora felaktigheterna ligger.

Problematiskt att lägga ihop olika typer av data till en totalsumma

Den aggregerade omfattningssiffran baseras på olika typer av bedömningar och datakällor, av väsentligt olika kvalitet. Det gör det svårt att exakt förstå hur de olika typerna av bedömningar påverkar totalsiffrans sammansättning. För vissa bidrag eller ersättningar finns värden som i huvudsak bygger på slumpkontroller och konstaterade fel. Dessa siffror har sedan räknats upp genom att delegationens kansli gjort egna bedömningar. För vissa andra bidrag och ersättningar har personer som arbetar hos den utbetalande organisationen efter bästa förmåga fått göra närmast statistiska bedömningar, enligt en metod som kallas expert elicitation. Detta trots att forskare och experter på metoden avråder från sådan användning¹. Vissa av bedömningarna är ca 10 år gamla, men har räknats upp till dagens nivåer (i ett fall med vissa justeringar). För gruppen av bidrag och ersättningar, där det enligt kansliet saknas underlag att utgå från, har man tagit en form av

¹ Se exempelvis Altermark och Nilsson 2017, kommunikation med bland annat forskarna Granger Morgan, Niklas Altermark, Björn Johnson och Ola Svenson.

medelvärde av felaktiga utbetalningar för merparten av övriga system. Detta medelvärde har sedan adderats till den aggregerade totalsiffran. Till detta kommer bland annat ytterligare kvantifierade bedömningar för systemövergripande risker.

Transparenta riskbedömningar vore mer användbara än en totalsiffra

I brist på tydliga underlag för vissa bidrag eller ersättningar menar Brå att det hade varit lämpligare att istället genomföra transparenta riskbedömningar. Genom att utgå från de något säkrare underlag och studier som trots allt finns hade man kunnat diskutera vad som kan vara relevant för likartade system. Vidare hade man kunnat ge tydliga beskrivningar av var kunskap faktiskt saknas. Den informationen försvinner nu i aggregeringen av totalsiffran. När underlagen används som de gör i betänkandet riskerar de förmåner där organisationen valt att göra många kontroller och lättast kan identifiera felaktiga utbetalningar att framstå som särskilt drabbade. Dessutom är utredningens definition av felaktiga utbetalningar från välfärden i huvudsak kopplad till de utbetalningar som omfattas av bidragsbrottslagen. Vill regeringen ha kunskap om omfattningen av felaktiga utbetalningar från välfärden bör rimligtvis även sjukvården, skola och liknande system omfattas, vilket låg utanför delegationens direktiv.

Brå avstyrker förslaget om att inrätta ett råd

Brå avstyrker utredningens förslag att inrätta ett råd med kansli på ESV. Innan man väljer att, i princip permanenta delegationens arbete i form av ett råd, bör man utvärdera de tidigare delegationernas arbete (FUT- och KUT-delegationen). En central fråga är vilken betydelse delegationernas arbete haft för de deltagande myndigheterna och organisationerna? Det ESV-uppdrag som följde på föregångaren, delegationen för felaktiga utbetalningar, har följts upp och i flera delar kritiserats av Statskontoret (dnr 2009/60-5).

Nya omfattningsstudier

En uppgift för det råd som föreslås i betänkandet är att genomföra nya omfattningsstudier av felaktiga utbetalningar. Delegationen för korrekta utbetalningar är inte ensam i att fokusera mycket på omfattningssiffran. Så skedde också hos föregångaren FUT-delegationen. Med tanke på att KUT-delegationen föreslår ett kansli med i stort sett samma arbetsuppgifter som delegationen haft är det viktigt att fundera kring nyttan med att lägga så stora resurser på att fortsätta söka en total omfattningssiffra. Som framgår av resonemanget ovan visar delegationens arbete, och betänkandet, tydligt svårigheterna med att ta fram en sådan siffra.

Frågan är också hur stort behovet är av den? Även om det är svårt att med precision mäta omfattningen av felaktiga utbetalningar så finns redan idag tillräckligt starka indikationer för att dra slutsatsen att det handlar om så pass betydande belopp att det motiverar kontrollinsatser, både före och efter utbetalning. En sådan indikator är exempelvis de större välfärdsbrott som styrkts i rättsprocesser.

Förbättrad styrning

Som delegationen förtjänstfullt beskriver finns det idag betydande svårigheter gällande styrningen inom detta område. Brå ställer sig dock tveksamt till att det nya rådet kommer att underlätta styrningen. Rådet har inte mandat att driva på myndigheterna, och det finns en överhängande risk för att rådet endast blir en överbyggnad som snarare gör styrningen otydligare.

Det finns rikligt med exempel på att myndigheterna följs upp och styrs på olika sätt av sina respektive departement. Brås forskning visar att kontrollperspektivet – till följd av olika återrapporteringsuppdrag, förutsättningar, myndighetskulturer och intresse att i praktiken vässa åtgärderna mot felaktiga utbetalningar – kan ha svårt att slå igenom i alla delar av den utbetalande verksamheten. Ofta sker också nedprioriteringar i resursmässigt svåra

tider (se Brå 2015:8). Det är också något vi ofta får höra inom ramen för vår metodstödsverksamhet på detta område.

Ökad operativ samverkan

En erfarenhet från Brås arbete med nationella rådslag inom satsningen för att förebygga brott, är att den operativa samverkan ibland brister. Välfärdsbrottsområdet är inget undantag. Den bild som förmedlats till Brå, från olika forum, är att problemet inte är bristen på utredningar, utan snarare bristande verkstad. Det som efterfrågas är mer operativ samverkan mellan de utbetalande myndigheternas verksamheter.

Brå tror dock inte att det föreslagna rådet är rätt forum för det, eftersom det redan nu håller på att etableras andra forum på området. I dag ingår vissa välfärdsbrott i den myndighetsgemensamma satsningen mot organiserad brottslighet. Många felaktiga utbetalningar går emellertid till andra typer av aktörer än organiserad brottslighet. SKR har ett nätverk för kommuner och regioner som är föregångare när det gäller att motverka felaktiga utbetalningar. Därför har även ett samarbete kallat MUR (Motståndskraft hos utbetalande och rättsvårdande myndigheter, mot missbruk och brott i välfärdssystemen) nyligen startas. I nuläget ingår 19 myndigheter i MUR. Det är för tidigt att bedöma hur denna samverkansform kommer att fungera. Brå noterar dock att den initieras, drivs och samordnas av de direkt berörda myndigheterna. De har också bildat fem arbetsgrupper med uppdrag att utifrån befintligt kunskapsläge ta fram åtgärder som myndigheterna kan vidta för att öka sin motståndskraft. Fokus ligger alltså på att utgå från det befintliga kunskapsläget, med enklare kompletteringar och sedan formulera förslag på åtgärder som kan genomföras inom gällande lagstiftning och uppdrag. Det handlar således om att ta ett tydligare ansvar och bättre utnyttja de verktyg som redan finns. Brå bedömer att dessa samverkansformer har större potential att direkt motverka felaktiga utbetalningar än det råd som föreslås i betänkandet.

Uppdraget till Brå

Ett av förslagen i betänkandet är att Brå ska ”leda, och tillsammans med rådets kansli, ta fram ett särskilt stödmaterial som kan användas för att minimera felaktiga utbetalningar och överutnyttjande när nya regler införs eller befintliga ändras”². Mot bakgrund av resonemangen ovan delar Brå uppfattningen att denna typ av åtgärder är centrala.

Om Brå ska ha en del i att ta fram metodstöd tror vi emellertid att en mer resurseffektiv väg är att få ett regeringsuppdrag om att ta fram en handbok om så kallad *crime proofing* för att förebygga felaktiga utbetalningar från välfärden.

Crime proofing

Crime proofing är ett begrepp som används inom internationell forskning för att analysera vilka oönskade konsekvenser nya reformer och lagstiftningar kan få. I korthet går crime proofing ut på att man i steg 1 gör en initial riskbedömning av lagen/regeln där man bland annat frågar sig om lagen är entydig och tydlig rent språkligt, enkel att implementera och upprätthålla, och om den bidrar till att göra hela ramverket där lagen hör hemma mer överskådligt. I steg 2 studerar man sårbarheten hos marknaden, genom frågor som om legitima aktörer på den aktuella marknaden kan ha intresse att begå brott, och om dessa brott kommer att prioriteras av de brottsbekämpande myndigheterna. Slutligen, i steg 3, uppskattas de potentiella brottsmöjligheter som uppstår från särskilda delar av lagstiftningen, och man bedömer om det är en låg, medel eller hög risk för dessa.

Inom ramen för ett EU-projekt togs en ”crime proofing”-modell fram för att granska ny EU-lagstiftning³. Brås bedömning är att denna modell även går att använda för nationell

² Värt att ha i åtanke är att denna uppgift egentligen åligger alla statliga utredningar, i termer av att de ska konsekvensbedöma sina förslag bland annat avseende påverkan på brottsligheten.

³ Se exempelvis Savona 2017, Morganti, Favarin och Andreatta 2020.

lagstiftning, inte minst sådan som kan missbrukas av ekonomisk eller organiserad brottslighet.

En handbok för de utbetalande myndigheterna

Som framgår av beskrivningen ovan är crime proofing en relativt omfattande process som förutsätter djup kunskap om hela välfärdssystemet. ”Crime proofing”-analyserna bör därför inte utföras av Brå, utan av de utbetalande myndigheterna, som är de som har bäst kunskap om systemen och de felaktiga utbetalningarna. Brås roll skulle således vara att utifrån internationell forskning, ta fram metodstöd på svenska om hur crime proofing genomförs⁴. Brå har dessutom relevant kriminologisk kunskap att bidra med, och tillämpar själv crime proofing-modellen vid vissa remissvar.

Finns det avsättning för analyserna?

Innan en svensk ”crime proofing”-modell tas fram på välfärdsområdet bör man dock beakta hur stor betydelse analyserna i praktiken kommer att ha på beslutsfattandet. Redan idag finns tämligen god kunskap, på många av de utbetalande myndigheterna, om orsakerna till varför felaktiga utbetalningarna uppstår. Man bör därför även beakta om det finns tillräckliga kanaler, och incitament, att omhänderta denna kunskap både internt, och inom regeringskansliet. Flera nya förmåner, stöd eller förändrade kontrollvillkor inom välfärdsområdet har exempelvis föregåtts av varningar för missbruk och brottslighet från den utbetalande myndigheten. Förslagen har dock ändå genomförts. Inte minst förändrade regler till följd av situationen med covid-19⁵ illustrerar att det kan finnas andra intressen som gör att kontrollmöjligheter får stå tillbaka. Frågan är därför om ett metodstödsuppdrag till Brå kommer att få ett användningsområde?

Detta yttrande avges av generaldirektör Kristina Svartz efter föredragning av enhetschefen Daniel Vesterhav.

Kristina Svartz

Daniel Vesterhav

⁴ Brå har tidigare tagit fram handböcker. Exempelvis har Brå, tillsammans med Polisen och Sveriges kommuner och regioner publicerat handböcker om samverkansprocessen mellan polis och kommun samt orsaksanalys.

⁵ Exempelvis slopat krav på läkarintyg för sjukpenning fram till dag 22 och uppehåll i aktivitetsrapporteringen för arbetssökande.