

Remissyttrande över ”Det ska vara lätt att göra rätt” (SOU 2014:16)

Sammanfattning

Brå har fått rubricerade betänkande på remiss. Brå ställer sig positiv till de förslag som läggs fram i utredningen.

Eftersom utredningen lägger fram många förslag vill Brå utifrån vår forskning om bidragsbedrägerier identifiera och diskutera de förslag som vi ser som mest centrala. En risk med en stor mängd förslag är att inget genomförs. Brå vill därför framhålla vikten av att vidta åtgärder eftersom att Arbetsförmedlingen på ett systematiskt sätt utsätts för bedrägerier. Därför är det angeläget att Arbetsförmedlingen – i enlighet med betänkandets förslag – förstärker sin kontrollfunktion, utökar samverkan och aktivt arbetar med riskbedömningar. Det förutsätter enklare regelverk, att kontrollarbetet förankras i lagstöd och ett tydligare arbets sätt inom Arbetsförmedlingen mot bedrägerier.

Organiserad brottslighet har ett intresse av Arbetsförmedlingen

I enlighet med utredningen ger Brås forskning en bild av att bedrägerier mot Arbetsförmedlingen visat sig svåra att upptäcka och utreda då myndigheten har som sin främsta uppgift att sätta personer i arbete. Därför kommer kontroll i andra hand.

Det finns indikationer på att personer med nystartsjobb fått mycket höga löner på pappret trots att de har en svag förankring på arbetsmarknaden. Fusk med Arbetsförmedlingens arbetsgivarstöd har varit känt sedan länge (se Brå 2011:7). Det lär också förekomma att ekobrottslingar och konkurshotade företag ”räddar” sin verksamhet med hjälp av Arbetsförmedlingens stöd, inte minst nystartsjobb med höga löner. Följden blir en snedvriden konkurrens, i synnerhet i sektorer där nystartsjobb blivit en vanlig affärsstrategi, taxibranschen nämns i dessa sammanhang.

Ett pågående forskningsprojekt på Brå– ”Intyget som dörröppnare till välfärden” – kommer närmare belysa hur bidragsbedrägerier påverkar Arbetsförmedlingen.

Arbetsförmedlingens förmåner är särskilt attraktiva för organiserad brottslighet eftersom de riktar sig mot arbetsgivare och utgör betydligt större belopp än andra myndigheters förmåner som riktar sig mot enskilda. Brås forskning visar på att organiserad brottslighet begär brott inom ramen för företag och uppgifter finns om att organiserad brottslighet visar allt större intresse för företagsstrukturer (Brå 2011:12). I sådan brottslighet kombineras bedrägerier med andra bedrägerier mot Arbetsförmedlingen. De höga lönenivåerna för nystartsjobb resulterar i hög sjukpenninggrundande inkomst respektive a-kassa. Arbetstagaren har ibland inte utfört något verkligt arbete, arbetat svart eller haft en lägre lön än avtalad. Bedrägerier mot Arbetsförmedlingen resulterar därmed i bedrägerier mot andra system.

Risken är att Arbetsförmedlingen blir en måltavla eftersom upptäcktsrisken upplevs vara liten och kontrollnivån låg. Därför är det viktigt att Arbetsförmedlingen utarbetar en genomtänkt kontrollstrategi och utökar samverkan med andra myndigheter i välfärdssystemet.

Det har dock blivit en alltmer komplex fråga att kontrollera företag, då utländska företag, stiftelser och ideella föreningar ingår som stödmottagare. För utländska företag som upphör och avregistreras finns inget rapporteringssystem till Skatteverket och Bolagsverket, för ideella föreningar saknas insyn i styrelsen. Kontrollen av stiftelser förefaller vara eftersatt. I den översyn av regelverk som utredningen föreslår bör också frågan beaktas om vilken typ av företag som ska kunna omfattas av Arbetsförmedlingens stöd.

I dagsläget existerar inte något tak för nystartsjobben på samma sätt som det gör med lönebidrag. Brå instämmer med utredningen om att det bör bli ett tak på nystartsjobben, förslagsvis skulle lönen kunna utgöras av en kollektivavtalsmässig lön inom samma bransch.

Risker med kvantitativa mått

Som utredningen poängterar är en risk med kvantitativa mått (effektiva utbetalningar) att kontrollen prioriteras ner. Brås forskning visar att det är ett problem som Arbetsförmedlingen delar med andra myndigheter (Brå 2011:12). Arbetsförmedlingens arbete med felaktiga utbetalningar har hittills inte setts som en prioriterad fråga.

Brå har noterat uppenbara fall där arbetsgivaren och personen med nystartsjobb är nära släkt och där lönenivån ligger långt över kollektivavtal. Andra exempel är nystartade företag i vilka samtliga anställda har någon form av arbetsgivarstöd, huvuddelen nystartsjobb. Anställningarna avslutas sedan när stödperioden upphör, då i stället andra personer anställs med nystartsjobb. I sådana situationer kan arbetsgivaren rekvidrera samma bruttolön sex månader i rad, som om det aldrig förekom någon frånvaro. Det finns till och med exempel på att arbetsgivare redovisar högre eller lika stora personalkostnader som den totala omsättningen.

Även om sådana nyss beskrivna ärenden kan polisanmälas, har polis och åklagare svårt att nå framgång då stöden aldrig borde ha beviljats från första början. När handläggningen brister och alla underlag inte begärts in kan det vara svårt att visa att det föreligger ett uppsåtligt vilseledande.

Lagen om underrättelseskyldighet

För att Arbetsförmedlingen ska kunna arbeta mot felaktiga utbetalningar på ett effektivt sätt krävs ett lagstöd som är utformat och anpassat efter myndigheten. Utredningen föreslår att Arbetsförmedlingen ska inkluderas i lagen om underrättelseskyldighet (2008:206). Brå ser det som en nödvändighet då underrättelser är ett viktigt medel för att upptäcka brott mot Arbetsförmedlingen. I det pågående projekt på Brå uttrycker intervjupersoner från Skattverket och Polisen frustration över att se fusk men inte ha någon kanal att lämna sådana uppgifter till Arbetsförmedlingen.

Det räcker dock inte med att inkludera Arbetsförmedlingen i lagen. I Brås pågående projekt finns indikationer på att lagen om underrättelseskyldighet används i för liten utsträckning av myndigheterna. Det råder osäkerhet bland handläggare på olika myndigheter om hur man ska gå tillväga för att lämna en underrättelse. Arbetet med underrättelser skulle behöva effektiviseras. Bland annat måste det bli enklare att på elektronisk väg kommunicera mellan myndigheter. Handläggarna måste stöttas och uppmuntras att lämna underrättelser till övriga myndigheter om lagen ska få den avsedda effekten.

Förbättra underlagen och besök företagen

Brå har liksom utredningen noterat att underlagen i vissa fall håller låg kvalitet. Underlagen utgörs av anställningsavtal, lönespecifikationer, utdrag ur bokföring och liknande. Brå anser att problemet är att det saknas tydliga krav på hur dessa underlag ska vara

utformade. Möjligheten finns därför att komma in med falska eller oriktiga handlingar. Exempel finns på handskrivna handlingar, som ger särskilt stort utrymme för felaktigheter.

Den bristande kvaliteten på underlag medför små möjligheter att kontrollera de angivna uppgifterna. En större möjlighet att få aktuella uppgifter direkt från Skatteverket skulle minska beroendet av intyg, där kontrolluppgifter är det tydligaste exemplet. Där det fortfarande behövs intyg från arbetsgivaren bör man ställa större krav på korrekta handlingar som följer en viss mall. Handläggarna behöver även få en ökad kunskap om förfalskningar så att de vet hur de ska granska handlingarna. På det sättet går det att utöva kontroll tidigare i kedjan, för att förebygga felaktiga utbetalningar, och inte enbart förlita sig på kontroll i efterhand.

Ett sätt att ytterligare öka kontrollen är att handläggarna kontinuerligt besöker företag som uppstår stöd. Det gäller i synnerhet företag där det finns brister i lämnade uppgifter eller av andra skäl misstankar om felaktigheter.

Rätt information för bättre utredningar

Utredningen trycker på behovet av information, även till de som systematiskt utnyttjar systemet. Brå vill understryka att det här handlar om personer som har begått grova bedrägerier och myndigheterna behöver ha en bredare verkstygslåda än information för att komma tillrätta med denna grupp. Utökad myndighetssamverkan, ökad kvalitet i handläggningen och fler polisanmälningar är betydligt mer effektiva metoder.

De regelförenklningar som utredningen föreslår gör det enklare för handläggaren att lämna information och för mottagaren att förstå den. I samband med detta informationsutbyte bör handläggaren dokumentera att mottagaren har förstått regelverket. Om exempelvis en tolk anlitas ska det tydligt framgå i dokumentationen. När bedrägerier upptäcks kan myndigheten återgå till dokumentationen för att göra en uppsätsbedömning, dessutom finns bevisning att lämna över till polis och åklagare.

Vägen framåt

Arbetsförmedlingen har behov av en stärkt kontrollverksamhet. I dagsläget är kontrollverksamheten underdimensionerad i jämförelse med vissa andra myndigheter av samma storlek, exempelvis Försäkringskassan. Det är även viktigt att ha ett bra samarbete med polis som rimligtvis stärks genom att Arbetsförmedlingen går in i RUC (regionalt underrättelsecenter) men generellt behövs ekobrottssamverkan också, något som i Brås pågående projekt efterfrågas av myndighetsföreträdare.

Att samverka i kontrollprojekt kan verka för att stimulera arbetet med kontroll och felaktiga utbetalningar. Genom samverkan kan gemensamma riskprofiler identifieras och information som är viktig kan utbytas. Det är av särskild stor vikt då Arbetsförmedlingen har stöd som utbetalas av Försäkringskassan eller skattekrediteras av Skatteverket.

Ett sätt att stärka kontrollen mot felaktiga utbetalningar är att arbeta mer med riskprofiler. Som utredningen visar är detta arbete påbörjat. Genom att identifiera riskprofiler i systemet kan myndigheten arbeta mer systematiskt med kontrollverksamhet och på så sätt effektivisera arbetet. Ett stort ansvar ligger på enskilda arbetsförmedlare. De ställs inför olika avgöranden för att prioritera ärenden och att rapportera brister eller felaktiga utbetalningar till kontrollavdelningen.

Mot bakgrund av detta är det önskvärt att utveckla den tekniska kontrollen inför ett beslut och under stödtiden. Utredningen tar upp flera indikatorer som skulle kunna påvisa ett högt riskvärde för felaktiga utbetalningar. Därför bör kontroll, där dessa riskindikatorer ingår, genomföras för att upptäcka och förebygga eventuella bedrägerier. Här kan Arbetsförmedlingen dra nytta av det systematiska arbete som bedrivits vid både Skatteverket och Försäkringskassan.

Detta yttrande avges av generaldirektör Erik Wennerström efter föredragning av utredaren Nicole Thorell. I beredningen deltog även enhetsrådet Johanna Skinnari och utredaren Anna Jonsson, enhetschefen Lars Korsell och biträdande enhetschefen Daniel Vesterhav

Erik Wennerström

Nicole Thorell