

# Felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen

En underlagspromemoria utarbetad av utredningen om samordning  
av statliga utbetalningar från välfärdssystemen (Fi 2018:05)

24 oktober 2019



# Innehåll

<b>Inledning .....</b>	<b>7</b>
<b>1 Vad är en felaktig utbetalning?.....</b>	<b>11</b>
1.1 Det finns olika typer av felaktiga utbetalningar.....	11
1.2 Överutnyttjande är inte en felaktig utbetalning .....	15
1.3 Felaktiga utbetalningar tycks inte öka i omfattning – men inte heller minska.....	16
1.3.1 Oavsiktliga fel och medvetet fusk .....	17
<b>2 Hur uppstår en felaktig utbetalning?.....</b>	<b>19</b>
2.1 Komplicerade regelverk är en grogrund för felaktigheter.....	19
2.2 En väg in i systemet – hög tilltro till uppgifter i andra system .....	21
2.3 Digitalisering både förenklar och försvårar arbetet mot felaktiga utbetalningar .....	23
2.4 Service prioriteras högre än kontroll inom handläggningen i välfärdssystemen.....	24
2.5 Kolliderande ersättningar är inget stort problem .....	25
2.6 Företag som brottsverktyg.....	27
2.6.1 Hur används företag som brottsverktyg? .....	27
2.6.2 Varför används företag som brottsverktyg i välfärdssystemen? .....	29
2.7 Identitetsbaserad brottslighet .....	32
2.7.1 Identitet och folkbokföring.....	34

2.7.2	Hur används identitetsbaserad brottslighet?.....	36
2.7.3	Varför används identitetsbaserad brottslighet i välfärdssystemen?.....	41
<b>3</b>	<b>Vem orsakar felaktiga utbetalningar?.....</b>	<b>43</b>
3.1	Myndigheterna.....	43
3.2	Intygsgivare.....	44
3.3	Möjliggörare.....	45
3.4	Gärningspersoner .....	46
<b>4</b>	<b>Hur upptäcks felaktiga utbetalningar? .....</b>	<b>51</b>
4.1	Olika förutsättning för kontroll.....	51
4.2	Myndigheternas kontrollarbete .....	52
4.2.1	Kontrollarbetet.....	52
4.2.2	Hur väljs ärenden ut för kontroll? .....	55
4.2.3	Kvalitetsuppföljning .....	58
4.2.4	Grindvakter .....	59
4.2.5	Varningssignaler .....	60
4.2.6	Samverkan mot felaktiga utbetalningar .....	62
4.3	Vad upptäcks inte? .....	65
<b>5</b>	<b>Vad händer när en felaktig utbetalning upptäcks? .....</b>	<b>69</b>
<b>6</b>	<b>Vilka är konsekvenserna av felaktiga utbetalningar? .....</b>	<b>73</b>
6.1	Generella konsekvenser.....	73
6.2	Konsekvenser för utsatta grupper .....	74
6.3	Konsekvenser för bidragsmoralen .....	75
<b>7</b>	<b>Utredningens bedömning av de felaktiga utbetalningarna .....</b>	<b>77</b>
7.1	Beskaffenhet och omfattningen av felaktiga utbetalningar .....	77

7.2	Orsaker till felaktiga utbetalningar.....	78
7.3	Kontroll för felaktiga utbetalningar.....	78
Bilaga 1	Felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen.....	81



# Inledning

I direktiven framgår att utredningen ska analysera hur kontrollerna av utbetalningar från de statliga välfärdssystemen kan samordnas och stärkas i syfte att minska risken för att felaktiga utbetalningar från de statliga välfärdssystemen görs. I den här promemorian redogör vi för det generella kunskapsläget rörande felaktiga utbetalningar: vad det är, omfattningen av dem, kontroller för att upptäcka felaktigheter, samt konsekvenser av felaktiga utbetalningar och välfärdsbrottslighet. Promemorian avslutas med utredningens bedömningar av felaktiga utbetalningar.

## **Sammanfattande iakttagelser**

Felaktiga utbetalningar är ett brett begrepp som omfattar allt från oavsiktliga fel till systematiskt och organiserat fusk i stor skala. Det är svårt att uppskatta omfattningen av de felaktiga utbetalningarna. Det är dock tydligt att synen på felaktiga utbetalningar har förändrats över tid: från att ha beskrivits som ett visst överutnyttjande i god tro till att handla om avsiktliga bedrägerier och bidragsbrott.

Felaktiga utbetalningar kan uppstå på en rad olika sätt. Komplicerade regelverk är en grogrund för felaktiga utbetalningar. Den höga tilltron till uppgifter från tredje part, liksom att service till den enskilde ofta prioriteras högre än kontroll inom de beslutande myndigheterna är också viktiga förklaringar. Digitalisering är en aspekt som både förenklar och försvårar kontrollarbetet. Företag som används som brottsverktyg inom välfärdsbrottsligheten och identitetsbaserad brottslighet är också aspekter i hur de felaktiga utbetalningarna uppstår. Kolliderande ersättningar tycks däremot ha minskat över tid.

Både myndigheter och sökande kan orsaka en felaktig utbetalning. Felaktiga utbetalningar orsakade av myndigheten kan t.ex. bero på att man inte säkerställt tillräckligt underlag eller beaktat ändrade uppgifter. Felaktiga utbetalningar orsakade av den sökande beror oftast på att den sökande – avsiktligt eller oavsiktligt – angett felaktiga uppgifter. Till detta kommer intygsgivarna, som genom felaktigt intygande kan orsaka fel, och de s.k. möjliggörarna, som vet hur systemen fungerar och kan förklara hur svagheter i dem kan utnyttjas.

Myndigheterna arbetar med kontroll för att säkerställa att betalningar inte utgår felaktigt. Kontroll sker oftast inför beslut och genom efterkontroll, dvs. efter utbetalning, men myndigheterna arbetar även med riskprofilering och med kvalitetsuppföljning. Möjligheterna till kontroll skiljer sig åt vid myndigheterna eftersom förmånerna är uppbyggda på olika sätt. Dessutom prioriteras kontrollfrågan olika vid myndigheterna. Myndigheterna är skyldiga att samverka och att motverka felaktiga utbetalningar, och detta görs löpande i olika konstellationer. Trots samverkan är det svårt för myndigheterna att upptäcka felaktigheter som spänner över olika välfärdssystem.

Felaktiga utbetalningar som upptäcks återkrävs i normalfallet av den utbetalande myndigheten. Om det finns misstanke om bidragsbrott ska ärendet även polisanmälas.

Felaktiga utbetalningar över lag riskerar att undergräva förtroende för välfärdssystemen, än mer om det rör sig om avsiktliga och systematiska försök att utnyttja systemen. Dessutom riskerar människor att fara illa, inte minst människor som redan befinner sig i en utsatt position, exempelvis som nyanlända i Sverige.

Vi menar att det finns anledning tro att det avsiktliga fusket ökar och särskilt de organiserade och systematiska angreppen mot välfärden med hjälp av företag. Kontrollen i välfärdssystemen inte har följt med utvecklingen, dvs. ökad privatisering av välfärden, ökad identitetsbaserad brottslighet, ökad digitalisering, och ökad internationalisering.

Välfärdssystemen utgör tillsammans ett sammanhängande system, och detta system är som helhet utsatt för mer avancerad brottslighet. Det är inte tillräckligt att förlita sig på "grindvakter" i systemen: alla myndigheter bör kritiskt granska även uppgifter från



andra myndigheter och ta ett större ansvar för välfärdsystemet som helhet.

Vi menar att det är en brist att ingen har till uppgift att analysera och behandla uppgifter från välfärdssystemen som helhet för att identifiera nyckelhändelser och för att upptäcka mönster som avviker. Arbetet mot felaktiga utbetalningar skulle gagnas av en central styrning.



# 1 Vad är en felaktig utbetalning?

## 1.1 Det finns olika typer av felaktiga utbetalningar

Utredningen utgår från delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemens (dir 2016:60, nedan KUT-delegationen) definition av felaktiga utbetalningar:

En utbetalning är felaktig om det slutliga beloppet blir för högt, för lågt eller i sin helhet fel i förhållande till gällande regler och avtal.<sup>1</sup>

Det är en bred definition som lämnar utrymme för många olika typer av felaktiga utbetalningar. Allt från oavsiktliga fel till systematiskt och organiserat fusk i stor skala. Ett sätt att redogöra för de olika typerna är genom den s.k. compliance-pyramiden.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Mer utförligt pekar man på att en felaktig utbetalning kan uppstå på grund av att en ersättning beslutas och betalas ut på felaktiga eller otillräckliga grunder, vilket i sin tur kan bero på att underlaget i ärendet är felaktigt eller ofullständigt eller som en följd av att ändrade förhållanden inte anmäls eller beaktas i tid. En felaktig utbetalning kan också uppstå då utbetalningen ska verkställas, exempelvis i utbetalningsmomentet, se KUT-delegationen 2018, *Risker för felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen*, rapport 1, s. 18.

<sup>2</sup> Se t.ex. Arbetsförmedlingen 2017, *Arbetsförmedlingens arbete med mot felaktiga utbetalningar*, Af-2017/00322253.

Figur 1.1 Compliance-pyramiden



I botten av pyramiden finns de korrekta utbetalningarna, som utgör den absoluta majoriteten av alla utbetalningar.

Ett steg upp i pyramiden finns de oavsiktliga felen. Med oavsiktliga fel avses fel som orsakas av stress, tidsbrist, missförstånd, okunskap, skrivfel, räknfel eller slarv som ger ett felaktigt eller bristfälligt underlag. Här finns också fel som orsakas av hur regelverket är utformat. Ett exempel är bostadsbidrag som betalas ut löpande som preliminärt bidrag, beräknat utifrån en uppskattad bidragsgrundande inkomst. Bostadsbidraget bestäms slutligt i efterhand på grundval av den fastställda bidragsgrundande inkomsten.<sup>3</sup> Det innebär att även den som följer reglerna och meddelar en ökad inkomst kan bli återbetalningsskyldig eftersom bidraget fastställs i efterhand.

De oavsiktliga felen kan begås både av den som ansöker om en förmån och av de handläggande myndigheterna. Reglerna för de olika förmånerna kan vara komplicerade och det kan vara svårt för den sökande att förstå hur en ansökan om ersättning ska fyllas i, när

---

<sup>3</sup> 4 § 95 kap, *socialförsäkringsbalken* (2010:110).

ändrade förhållanden ska anmälas, hur regler ska tolkas m.m. För de handläggande myndigheterna kan handläggningen kompliceras av tidspress, svårigheter att kontrollera uppgifter hos andra myndigheter, fokus på andra interna mål än kontroll m.m.

För att komma till rätta med oavsiktliga fel arbetar de flesta myndigheter med att förenkla ansökningsprocesser, och med att utveckla systemstöd och rutiner. Hit hör även det regelförenklingsarbete som bedrivs inom Regeringskansliet. Uppgifter på individnivå i arbetsgivardeklarationerna, en förändring som infördes 2018, kan också komma att förbättra möjligheterna att komma till rätta med vissa av dessa felaktigheter.

I nästa steg i pyramiden finns de avsiktliga felen. Med avsiktliga fel avses fel som orsakas av en medveten handling i avsikt att tillskansa sig ersättning på oriktiga grunder, dvs. få ersättning på fiktiv grund eller få en högre ersättning än man egentligen har rätt till. I likhet med de oavsiktliga felen kan de avsiktliga felen begås både av de sökande och av den handläggande myndigheten. I det sistnämnda fallet brukar man tala om interna oegentligheter. De avsiktliga felen som begås av enskilda kan beskrivas i ett brett spektrum från de som fuskar på marginalen någon enstaka gång genom att t.ex. ta ut ersättning för vård av sjukt barn trots att barnet inte är sjukt, till mer regelbundna försök att få mer pengar från det allmänna än de har rätt till, exempelvis genom att löpande begära en ersättning man inte har rätt till. Det kan röra sig om att regelbundet begära tillfällig föräldrapenning trots att barnet inte är sjukt eller om att frekvent begära arbetslöshetsersättning eller sjukpenning samtidigt som man arbetar.

Myndigheter arbetar ofta med information till de sökande för att minimera risken för fel och med olika typer av kontroller för att identifiera avsiktliga fel.

Ytterligare ett steg upp i pyramiden finns organiserad och systematisk brottslighet. Organiserad brottslighet kan definieras som minst två personer som varaktigt över tid begår allvarliga brott i samarbete i syfte att uppnå ekonomisk vinning.<sup>4</sup> Här återfinns det som utredningen om organiserad och systematisk ekonomisk brottslighet mot välfärden identifierade som kvalificerad

---

<sup>4</sup> Polismyndigheten 2015, Nationellt underrättelsecentrum, *Myndighetsgemensam lägesbild om organiserad brottslighet 2016–2017*, s. 2.

välfärdsbrottslighet. Kvalificerad välfärdsbrottslighet definieras i utredningens slutbetänkande som

...brott som innehåller ett eller flera moment som anses mer avancerade eller mer samhällsskadliga än i normalfallet. Det kan vara fråga om att en person har använt oriktiga handlingar, t.ex. anställningshandlingar eller identitetshandlingar, eller felaktigt mottagit ersättningar under lång tid.<sup>5</sup>

Här är det därför ofta tal om rena bedrägerier, t.ex. förfalskade eller manipulerade arbetsgivarintyg eller sjukintyg för att få ersättning från olika förmånssystem. Det förekommer även identitetsbaserat fusk, exempelvis att en person genom dubbla identiteter får ut dubbel ersättning från samma eller olika välfärdssystem. Andra exempel är tandläkarmottagningar som systematiskt debiterar behandlingar som inte utförts eller assistansbolag som debiterar för timmar utan att assistans utförts.

För att hitta denna typ av fel arbetar myndigheterna med olika typer av riskbaserade uppföljningar och med systematiska kontroller.

Överst i pyramiden finns brottslighet som är systematisk och organiserad och som involverar annan kriminalitet än välfärdsbrottslighet. Det rör sig således om avancerade brottsupplägg som innefattar nätverk och grupperingar. I denna del av pyramiden är välfärdsbrottsligheten sällan huvudsysslän utan utgör en del av en mer omfattande kriminell verksamhet. I dessa fall är användandet av företag som brottsverktyg snarare en regel än ett undantag. Identitetsbaserad brottslighet i olika former är också vanligt förekommande. Vi återkommer till företag som brottsverktyg och identitetsbaserad brottslighet nedan.

Myndigheterna arbetar bl.a. med kvalificerade statistiska analyser och underrättelseinformation för att stävja denna brottslighet.

---

<sup>5</sup> SOU 2017:37, *Kvalificerad välfärdsbrottslighet*, s. 23.

## 1.2 Överutnyttjande är inte en felaktig utbetalning

Välfärdsbrottslighet är en typ av bedrägeribrottslighet.<sup>6</sup> Kännetecknande för bedrägeribrottslighet är att den präglas av gråzoner mellan det legala och det illegala.<sup>7</sup> Utöver oavsiktliga och avsiktliga fel identifierade delegationen mot felaktiga utbetalningar en tredje typ av felaktiga utbetalningar som den kallade systemproblem. Med det avsågs problem som orsakas av regel- och stödsystemens utformning och som gör det svårt att definiera om en utbetalning är riktig eller felaktig.<sup>8</sup> KUT-delegationen identifierar liknande situationer och kallar detta överutnyttjande. KUT-delegationen definierar överutnyttjande som

...utbetalningar som inte är – eller åtminstone är svåra att definiera som – felaktiga enligt gällande regelverk, men som inte kan anses ligga i linje med intentionerna bakom systemet.<sup>9</sup>

Det kan t.ex. handla om arbetslösa personer som, i frånvaro av tillräckliga kontroller av om den arbetssökande varit aktiv och faktiskt sökt anvisade arbeten, går arbetslös längre än nödvändigt och att arbetslöshetsersättning därmed betalas ut längre än nödvändigt.<sup>10</sup>

Ett annat exempel är personer som fortsätter att studera på en lägre nivå trots att de är formellt klara med sin högskoleexamen, alternativt påbörjar studier på en annan nivå när alla studiemedelsveckor på en nivå tagit slut.<sup>11</sup> Ett tredje exempel är företagare som sätter i system att bedriva verksamheten med personal vars löner till stor del betalas via lönebidrag eller motsvarande. Detta kan göra att dessa företagare kan få en kostnadsmissig konkurrensfördel gentemot konkurrenter som inte har subventionerade lönekostnader och därmed kan vinna marknadsandelar. Ytterligare ett exempel är fall där det är svårt att avgöra om upphandlade välfärdstjänster motsvarar kraven på den tjänst som handlas upp. Det kan t.ex. handla om att avgöra kvaliteten på den levererade tjänsten. Inget av dessa exempel är olagliga, men

<sup>6</sup> Brottsbalkens bedrägeriregler tillämpades på välfärdsbrott innan bidragsbrottslagen, se prop. 2018/19:132, *Ett starkare skydd för välfärdssystemen*, s. 13.

<sup>7</sup> Brå 2016, *Bedrägeribrottsligheten i Sverige*, 2016:9, s. 220.

<sup>8</sup> SOU 2008:74, *Rätt och riktigt*, s. 43.

<sup>9</sup> Delegationen för korrekta utbetalningar 2018, *Risker för felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen*, rapport 1, s. 9.

<sup>10</sup> Se IAF 2018, *Arbetsförmedlingens kontrollarbete*, 2018:1.

<sup>11</sup> Enligt uppgift från CSN 2019-06-05.

det kan ifrågasättas om ett sådant nyttjande ligger i linje med intentionerna bakom systemet.

Eftersom överutnyttjande inte är detsamma som en felaktig utbetalning ingår inte ovan nämnda och liknande situationer i den fortsatta beskrivningen av felaktiga utbetalningar.

### **1.3 Felaktiga utbetalningar tycks inte öka i omfattning – men inte heller minska**

Utredningar på området pekar på att de allra flesta utbetalningar från välfärdssystemen är korrekta, men att det förekommer felaktigheter.<sup>12</sup> Det är dock svårt att göra en bedömning av hur omfattande de felaktiga utbetalningarna är. De spänner över flera olika välfärdssystem och innefattar, som framgick i föregående avsnitt, allt från oavsiktligt slarv till sofistikerade brottsupplägg.

Regeringen skrev 2006 att det ligger i sakens natur att det aldrig går att få fram någon exakt kunskap vad gäller felaktiga utbetalningar utan den politiska inriktningen och de politiska prioriteringarna måste grundas på mer eller mindre välgrundade bedömningar. Detta är, menade regeringen, inget unikt för detta område utan gäller även för andra områden, t.ex. det kriminalpolitiska området. För att en bedömning ska bli någorlunda välgrundad och tjänlig för politiska prioriteringar måste den även infatta mörkertalet på området, dvs. de problem som inte upptäcks eller är mycket svåra att upptäcka vid kontroller men som man ändå vet att de existerar, t.ex. svartarbete.<sup>13</sup>

Bland annat mot denna bakgrund hade Delegationen mot felaktiga utbetalningar (FUT-delegationen), som avslutade sitt arbete 2008, i uppdrag att genomföra en omfattningsstudie. Delegationens sammanvägda bedömning av omfattningen av felaktiga utbetalningar uppgick till cirka 4 procent av utgifterna, vilket motsvarade 18–20 miljarder kronor. Denna sammanvägda bedömning baserades på 16 djupstuderade trygghetssystem och en översiktlig analys av ytterligare 30 system.<sup>14</sup> Ekonomistyrningsverket tillsammans med tolv myndigheter fick

---

<sup>12</sup> Se t.ex. Brå 2015, *Intyget som dörröppnare till välfärdssystemet*, 2015:8, s. 8.

<sup>13</sup> Prop. 2007/08:160, *Utökat elektroniskt informationsutbyte*, s. 39–42.

<sup>14</sup> Delegationen för korrekta utbetalningar 2019, *Läckaget i välfärdssystemen, del 1*, rapport 4, s. 32.



2009 regeringens uppdrag att fortsätta arbetet mot felaktiga utbetalningar. Myndigheternas omfattningsbedömning gjordes på 20 utvalda system för 2009. Bedömningen var att 3,3 procent av utbetalningarna var felaktiga, motsvarande 16,5 miljarder kronor.<sup>15</sup>

Utredningen om systematisk och organiserad ekonomisk brottslighet mot välfärden menade att det är en mycket svår uppgift att uppskatta omfattningen av felaktiga utbetalningar eller av brott mot välfärden. Utredningen menade att tidigare uppskattningar inte har varit invändningsfria och det kan vara vanskligt att motivera olika åtgärder med sådana uppskattningar som grund. Utredningen valde därför att inte göra någon uppskattning av omfattningen utan att lägga fram sina förslag mot bakgrund av de risker som man uppmärksammat och med beaktande av hur allvarligt man bedömt att dessa risker påverkar förtroendet för välfärdssystemen.<sup>16</sup>

KUT-delegationen har bl.a. i uppdrag att genomföra omfattningsstudier avseende felaktiga utbetalningar. Hittills har delegationen studerat 13 ersättningssystem och uppskattar de felaktiga utbetalningarna där för mycket ersättning betalats ut till 8,7 miljarder kronor eller 4,7 procent av utgifterna. Precis som tidigare utredningar har delegationen använt olika metoder – bl.a. expert elicitation – för att uppskatta de felaktiga utbetalningarna och understryker att det sammanlagda resultatet ska tolkas med försiktighet,<sup>17</sup> se vidare KUT-delegationens rapport *Läckaget i välfärdssystemen, del 1*.

### 1.3.1 Oavsiktliga fel och medvetet fusk

Som nämnts i avsnittet ovan är det svårt att uppskatta omfattningen av de felaktiga utbetalningarna. Än svårare är det att bedöma om det rör sig om avsiktliga fel eller oavsiktliga fel. Både FUT-delegationen och KUT-delegationen har uppskattat omfattningen av avsiktliga fel, och av en jämförelse mellan dessa studier framgår att de oavsiktliga felen tycks ha ökat något över tid.

---

<sup>15</sup> Delegationen för korrekta utbetalningar 2019, *Läckaget i välfärdssystemen, del 1*, rapport 4, s. 34.

<sup>16</sup> SOU 2017:37, *Kvalificerad välfärdsbrottslighet*, s. 97.

<sup>17</sup> Delegationen för korrekta utbetalningar 2018, *Risker för felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen*, rapport 1, s. 257–259.

Brå och utredningen om organiserad och systematisk ekonomisk brottslighet mot välfärden har i varsin studie granskat anmälda bidragsbrott och brottsanmälningar som välfärdsmyndigheterna gjort. Resultaten av dessa båda studier stämmer väl överens: Hälften av bidragsbrotten bedömde Brå i sin studie som enstaka brott och den andra hälften som systematiska.<sup>18</sup> Utredningen om organiserad och systematisk ekonomisk brottslighet bedömde att drygt 40 procent av brottsanmälningarna innehöll kvalificerad välfärdsbrottslighet. Utredningen drog slutsatsen att samtliga välfärdssystem som ingick i kartläggningen var utsatta för kvalificerad välfärdsbrottslighet, men i varierande grad. Utredningen bedömde att Arbetsförmedlingen, Skatteverket och länsstyrelserna till mycket stor del vara utsatta för sådan typ av brottslighet. Utredningen menade att detta inte var anmärkningsvärt i sig då utbetalningar från dessa välfärdssystem är uppbyggda på ett sådant sätt att gärningarna förutsätter ett mer förslaget agerande genom att fler personer behöver vara involverade, utbetalningarna ofta omfattar stora belopp och att företagsformen i många fall är en förutsättning för att motta utbetalningar. Dock bedömde utredningen även att Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten i stor utsträckning var utsatta för kvalificerad bidragsbrottslighet. Utredningen bedömde att arbetslöshetskassorna, CSN, Migrationsverket, samt det ekonomiska biståndet, som kommunerna ansvarar för, var drabbade i mindre utsträckning.<sup>19</sup> Värt att notera är att andra kommunala ansvarsområden, såsom assistans och hemtjänst i kommunal regi, inte har studerats på samma sätt.

Tydligt är att synen på felaktiga utbetalningar har förändrats över tid. Från att ha pratat om ett visst överutnyttjande i god tro övergick fokus till bedrägerier och bidragsbrott begångna av enskilda personer. Under de senaste åren har allt fler fall där företag används för att begå välfärdsbrott identifierats.<sup>20</sup>

---

<sup>18</sup> Brå 2016, *Bedrägeribrottsligheten i Sverige*, 2016:9, s. 114.

<sup>19</sup> SOU 2017:37, *Kvalificerad välfärdsbrottslighet*, s. 258–259.

<sup>20</sup> Brå 2016, *Bedrägeribrottsligheten i Sverige*, 2016:9, s. 124.

## 2 Hur uppstår en felaktig utbetalning?

### 2.1 Komplicerade regelverk är en grogrund för felaktigheter

Välfärdssystemet har vuxit fram successivt och med tiden kommit att omfatta en lång rad myndigheter. Det rör sig om många olika typer av ersättningar och förmåner och det finns både skillnader och likheter mellan dessa. Det handlar dock om ett mer eller mindre sammanhängande system.

FUT-delegationen identifierade en rad vad den kallade metaorsaker till varför det uppstår felaktiga utbetalningar. För det första menade man att flera förutsättningar för ersättning och förmåner har ändrats väsentligt sedan systemen skapades. Till exempel skapades arbetslöshetsförsäkringen i en tid då normen var fast anställning och 40-timmars vecka. Så ser inte arbetsmarknaden ut längre.

För det andra lyfte delegationen fram att allt fler behov för allt fler målgrupper ska tillgodoses av systemen. Detta leder dels till att regelverken i trygghetssystemen blir ett svåröverskådligt lapptäcke och dels till att systemen i sig blir alltmer sammankopplade. Flera av systemen utformades för en specifik situation såsom t.ex. sjukdom. Idag är det inte ovanligt att över tid gå mellan olika system. Det gäller inte minst de som har svårt att komma in på arbetsmarknaden. Det är i dagsläget svårt att få en bild av hur dessa personer flödar mellan de olika delarna i välfärdssystemet.

En tredje orsak är, enligt FUT-delegationen, att flera av välfärdssystemen har en hög förändringstakt. Det innebär att effekterna av en regeländring kanske inte hinner bli tydliga innan reglerna ändras igen. Det ger ett sämre underlag för fullständiga konsekvensanalyser. Dessutom försvårar löpande regeländringar

handläggningen av ärenden, eftersom handläggaren har att fatta beslut utifrån mer eller mindre rörlig materia. Det innebär också att det blir svårare för de sökande att veta vad de har att förhålla sig till.

Sammantaget innebär detta, enligt delegationen, att betydande tolknings- och förhandlingsutrymme har skapats inom handläggningen av flera av välfärdssystemen. Det kan i sin tur leda till bristande enhetlighet i handläggningen. FUT-delegationen menade även att ett bristande helhetsansvar i handläggningen, oklara och överlappande ansvarsförhållanden och regionala tolkningsskillnader bidrar till felaktiga utbetalningar.<sup>1</sup>

FUT-delegationen avslutade sitt arbete för mer än tio år sedan och under den tiden har arbetet med att förtydliga och förenkla regelverken fortgått. Samtidigt pekar KUT-delegationen på liknande risker för felaktiga utbetalningar. Det kan t.ex. röra sig om oklara målgrupper, om att ersättningen eller förmånen bygger på uppgifter som är svåra att kontrollera, att bedömningen innehåller oklara eller varierande begrepp, eller att kraven på den enskilde när ersättning betalas ut under en längre tid är otydliga. Andra exempel på felkällor är när regelverket innehåller flera kritiska bedömningsmoment och när mängden nödvändiga uppgifter för att göra bedömningar ökar. Det ökar komplexiteten i handläggningen och därmed också risken för fel.<sup>2</sup> Ytterligare ett exempel är arbetsgivarintyget, som är ett viktigt intyg i välfärdssystemet eftersom många förmåner är inkomstrelaterade. Arbetsgivarintyget är inte standardiserat, vilket kan leda till oklarheter.<sup>3</sup>

KUT-delegationen finner i sin studie om bidragsmoralen i samhället att endast 17 procent av de svarande i studien anser att det

---

<sup>1</sup> Delegationen mot felaktiga utbetalningar 2007, *Varför blir det fel*, rapport 5, s. 56.

<sup>2</sup> Delegationen för korrekta utbetalningar 2018, *Risker för felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen*, rapport 1, s. 25–30.

<sup>3</sup> Mot bakgrund av förslaget om ett standardiserat intyg om anställningsförhållanden i SOU 2017:37, *Kvalificerad välfärdsbrottslighet*, fick Skatteverket i regleringsbrevet för 2018 i uppdrag att utreda och föreslå en ändamålsenlig lösning för hur redovisad utbetald ersättning för arbete kan intygas. I sin rapport drar Skatteverket slutsatsen att Skatteverket saknar uppgifter om anställningsförhållanden. Dessutom konstateras att Skatteverket kommer att ha möjlighet att intyga uppgifter om redovisad utbetald ersättning för arbete per individ, arbetsgivare och månad, och att de berörda myndigheterna kommer att få tillgång till dessa antingen genom direktåtkomst eller på begäran. Skatteverket har dock inte tillgång till flera av de uppgifter som myndigheterna efterfrågar, exempelvis uppgifter om anställningen i sig, uppgifter om arbetad tid, uppgifter om frånvaro och detaljerad information om olika lönetillägg etc. Skatteverket menar därför att myndigheten inte har möjlighet att utfärda intyg om anställningsförhållanden eller mer omfattande intyg om utbetald ersättning för arbete. Se Skatteverket 2018, *Intyg om redovisad utbetald ersättning för arbete*, dnr. 208 498495-18/113.

är enkelt att göra rätt när man ansöker om bidrag och att bidragssystemen är lätta att förstå.<sup>4</sup>

Utredningen om organiserad och systematisk ekonomisk brottslighet framhöll att beslutsunderlaget hos de utbetalande aktörerna utgör en riskfaktor. Förutsättningarna för att inhämta och kontrollera lämnade uppgifter är inte ändamålsenliga och väl avvägda och det finns därför risk att beslut om ersättningar från välfärdssystemen blir felaktiga eftersom de fattas med felaktiga underlag som grund. Detta gäller särskilt uppgifter om företag.<sup>5</sup> Kontrollsystemen har inte hållit jämna steg med utvecklingen på detta område.

Det finns även vissa brister i möjligheten att kontrollera arbete. Till exempel har det i alla fall tidigare varit möjligt att arbeta vitt och samtidigt uppbära arbetslöshetsersättning eller sjukpenning, eftersom möjligheten att kontrollera uppgift om inkomst varit begränsad till kontrolluppgift eller deklaration. I och med införandet av uppgifter på individnivå i arbetsgivardeklarationerna utökas dock kontrollmöjligheterna i detta avseende.<sup>6</sup>

## 2.2 En väg in i systemet – hög tilltro till uppgifter i andra system

Även om alla myndigheterna hanterar sitt eget regelsystem hänger de ihop och är beroende av varandra. En förutsättning för att korrekta beslut ska kunna fattas är att de uppgifter som myndigheterna använder är ändamålsenliga, uppdaterade och speglar verkliga förhållanden. Samtidigt menar en del myndigheter att de är medvetna om att det finns kvalitetsbrister i vissa av de uppgifter som de hämtar från andra myndigheter.<sup>7</sup> Om uppgifter i register som har betydelse för utbetalningar från välfärdssystemen inte speglar verkliga förhållanden kan detta få konsekvenser för välfärdsutbetalningarna över lag.<sup>8</sup>

<sup>4</sup> Delegationen för korrekta utbetalningar 2019, *Bidragsmoralen i samhället*, rapport 2, s. 47.

<sup>5</sup> SOU 2017:37, *Kvalificerad välfärdsbrottslighet*, s. 25.

<sup>6</sup> Reformen innebär dock att myndigheterna får tillgång till rådata, dvs. uppgifter som arbetsgivaren rapporterat in, inte de uppgifter som Skatteverket fattat beslut om.

<sup>7</sup> Delegationen för korrekta utbetalningar 2018, *Risker för felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen*, rapport 1 s. 35.

<sup>8</sup> Se exempelvis SOU 2017:37, *Kvalificerad välfärdsbrottslighet*, s. 25 och Delegationen för korrekta utbetalningar 2018, *Risker för felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen*, rapport 1 s. 31 och 35.

Att det förekommer fel i registren kan bero på flera orsaker. En vanlig orsak är att uppgiftslämnaren lämnat felaktiga uppgifter eller inte har anmält ändrade förhållanden pga. okunnighet eller ovilja. I flera förmåner inom välfärdssystemet ska riktigheten i lämnade uppgifter intygas på heder och samvete, men inte i alla. Det kan också uppstå fel om handläggarna måste överföra information manuellt mellan olika it-system på grund av att systemen inte är integrerade. Kvaliteten i registren kan också variera beroende på en uppgiftslämnande myndighets prioriteringar, förhållningssätt och kompetens.<sup>9</sup> Uppgifter som ligger till grund för en ersättning eller en förmån är också många gånger svåra att kontrollera beroende på regelverkets utformning, som nämnts ovan. Det kan t.ex. handla om bedömning av arbetsförmåga, uppgifter om hushållssammansättning eller huruvida en sökande står till arbetsmarknadens förfogande.<sup>10</sup>

Ett elektroniskt informationsutbyte av uppgifter kan bidra till att minska risken för felaktiga utbetalningar<sup>11</sup>, inte minst eftersom manuella kontroller av uppgifter kan vara så tidskrävande att myndigheterna väljer att avstå från att göra dem. Ett sådant informationsutbyte är emellertid bara så starkt som dess svagaste länk: om uppgifterna i de inblandade systemen inte håller hög kvalitet blir informationsutbytet ett mindre effektivt verktyg i arbetet mot felaktiga utbetalningar.

Trots att alla myndigheter får felaktiga intyg finns en stark tilltro till uppgifter som kommer från andra myndigheter. Det innebär att om ett centralt intyg godkänts av en myndighet är det sannolikt att andra myndigheter antar att uppgifterna är korrekta. Felen ackumuleras i systemet.<sup>12</sup>

Vissa intyg och registreringar är grundläggande för att ta sig in i välfärdssystemet. Det gäller framförallt uppgifter rörande identitet från Migrationsverket eller folkbokföringsregistret, uppgift om beslutad skatt från Skatteverket, och uppgifter om företag från Bolagsverkets register.<sup>13</sup>

---

<sup>9</sup> Delegationen för korrekta utbetalningar 2018, *Risker för felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen*, rapport 1 s. 35.

<sup>10</sup> Delegationen för korrekta utbetalningar 2018, *Risker för felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen*, rapport 1 s. 27.

<sup>11</sup> Se bl.a. Prop. 2007/08:160 *Utökat elektroniskt informationsutbyte*.

<sup>12</sup> Brå 2015. *Intyget som dörröppnare till välfärdssystemet*, 2015:8, s. 117.

<sup>13</sup> Delegationen för korrekta utbetalningar 2018, *Risker för felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen*, rapport 1 s. 34–36.

## 2.3 Digitalisering både förenklar och försvårar arbetet mot felaktiga utbetalningar

Myndigheterna har under lång tid arbetat med att införa datorbaserade stöd, delvis eller hel automatisering av handläggningen samt digitala tjänster för kontakt med medborgare. Tidigare innebar myndighetskontakt blanketter och postgång och i många fall besök på myndighetskontor. I dag sker de allra flesta kontakter via digitala tjänster. Myndigheternas handläggning är också ofta organiserad utifrån specialisering och centralisering, inte utifrån att handläggningen ska ske lokalt där medborgare eller företag bor.

Regeringens mål för digitaliseringen av den offentliga förvaltningen är en enklare vardag för medborgare, en öppnare förvaltning som stödjer innovation och delaktighet samt högre kvalitet och effektivitet i verksamheten. Vidare har regeringen gjort bedömningen att digitalt ska vara förstahandsval i den offentliga förvaltningens verksamhet och i kontakter med privatpersoner och företag. Digitalt som förstahandsval innebär att den offentliga förvaltningen, när det är lämpligt, ska välja digitala lösningar vid utformningen av sin verksamhet. Med det i beaktande ska det vara enkelt att digitalt komma i kontakt med det offentliga Sverige och uppgifter ska om möjligt bara behöva lämnas en gång.<sup>14</sup>

De flesta myndigheterna har idag någon form av ”Mina sidor” där den enskilde kan logga in och t.ex. fylla i ansökningar samt följa sitt ärende. Många myndigheter strävar efter att fler ansökningar ska genomföras digitalt eftersom digitala ansökningar leder till en mer effektiv hantering: dels innebär det en enhetlig hantering av ansökan och intyg, dels medför ifyllnadsstöd att handlingarna blir fullständigt ifyllda redan från början. Att manuellt kontrollera insända handlingar kräver en större insats och risken är då att det inte finns tid att verkligen granska alla handlingar. Mer digitaliserade handläggningsprocesser innebär även att handläggarna kan lägga in spärrar och bevakningar i systemet, exempelvis för utökad kontroll vid nästa ansökningstillfälle.

Samtidigt innebär en ökad digitalisering nya möjligheter för fusk. Digitaliseringen gör ansökningsförfarandet smidigt, men det innebär även en distansering som kan göra att det upplevs som

---

<sup>14</sup> Prop. 2018/19:1. *Budgetproposition för 2019, Utgiftsområde 2.*

lättare att lämna felaktiga uppgifter. Digitalisering innebär även att det blir lättare att ansöka om en förmån från utlandet, även om villkoren för förmånen innebär att den sökande ska befinna sig i landet. Många digitala tjänster och processer är automatiserade med fokus på effektivitet, snabbhet och enkelhet, eventuellt på bekostnad av kontrollen. Till exempel för att fånga upp indikationer på att en e-legitimation används av en annan person än den som legitimationen tillhör.<sup>15</sup> Det förekommer även kapning och utnyttjande av e-legitimationer, något som är illa nog i sig men som också innebär att ett brottsupplägg kan skalas upp snabbare än om handläggningen utgår från fysiska handlingar. KUT-delegationen menar också att det i vissa automatiska system saknas rimlighetskontroller. Elektroniska handlingar gör det även svårare att bedöma äktheten hos handlingen. Manuell kontroll utgör en möjlighet att upptäcka fel bland de intyg som inte maskinellt skulle sorteras ut för kontroll. Det kan alltså finnas risker med att kontrollen blir alltför automatiserad.<sup>16</sup>

## 2.4 Service prioriteras högre än kontroll inom handläggningen i välfärdssystemen

Av förvaltningslagen (2017:900) framgår att ett ärende ska handläggas så enkelt, snabbt och kostnadseffektivt som möjligt utan att rättssäkerheten eftersätts. Myndigheterna ska även se till att kontakterna med enskilda blir smidiga och enkla. Myndigheten ska lämna den enskilde sådan hjälp att han eller hon kan ta till vara sina intressen. Hjälp ska ges i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet. Den ska ges utan onödigt dröjsmål.

Av samma lag framgår också myndigheternas utredningsansvar, dvs. att en myndighet ska se till att ett ärende blir utrett i den omfattning som dess beskaffenhet kräver.<sup>17</sup> Ytterligare regler rörande service och handläggning kan finnas i myndighetsspecifika regler. Givet ovan angivna redogörelse för välfärdssystemens

<sup>15</sup> Polismyndigheten 2017, Nationellt underrättelsecentrum, *Myndighetsgemensam lägesbild om organiserad brottslighet 2018–2019*, s. 21.

<sup>16</sup> Brå 2015, *Intyget som dörröppnare till välfärdssystemet*, 2015:8, s. 93; Delegationen för korrekta utbetalningar 2018, *Risker för felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen*, rapport 1 s. 36–37.

<sup>17</sup> 6, 9 och 23 §§ förvaltningslagen (2017:900).



komplikerade regelverk är det inte ovanligt att dessa regler står i kontrast till varandra, dvs. att enkel och snabb handläggning inte alltid är helt förenligt med att utreda ett ärende i den omfattning som dess beskaffenhet kräver.

Både Polismyndigheten och Ekobrottsmyndigheten pekar på att det svenska regelsystemet utgår från ett samhälle där de flesta individer vill göra rätt för sig. Många myndigheter ser en förändrad balans mellan service och kontroll där god och skyndsamt service ofta väger över. Servicekraven på myndigheterna har bland annat medfört att tjänster förenklas löpande genom snabba handläggningar och otillräckliga kontrollsystem. Polismyndigheten och Ekobrottsmyndigheten menar att den kontroll som sker i vissa fall har brister och ofta görs i ett skede då brottet redan har skett.<sup>18</sup>

Flera andra rapporter på området stödjer detta påpekande. Dessa rapporter visar att det finns ett starkt effektivitetskrav hos samtliga myndigheter, något som innebär att kontroll kan få stå tillbaka för resultat. Fokus ligger på att betala ut ersättning så snabbt som möjligt. I vissa fall kan det vara berättigat då det kan röra sig om ärenden där berörda personer inte har stora marginaler. Kontrollåtgärder kan vara resurskrävande, både sett till omfattning och tid. Dessutom finns tendenser till att kontroll uppfattas som en extra uppgift vid sidan av huvuduppdraget och inte som en del av kärnuppdraget.<sup>19</sup> Fokus på kontrollfrågan varierar över tid, vilket skapar en ryckighet i verksamheten.

## 2.5 Kolliderande ersättningar är inget stort problem

I flera utredningar lyfts s.k. dubbla utbetalningar (att en person uppbär felaktigt två eller flera förmåner samtidigt) fram som en viktig del i de felaktiga utbetalningarna.<sup>20</sup>

---

<sup>18</sup> Polismyndigheten 2017, Nationellt underrättelsecentrum, *Myndighetsgemensam lägesbild om organiserad brottslighet 2018–2019*, s. 21 och Ekobrottsmyndigheten 2016, *Ekobrottsmyndighetens lägesbild om ekonomisk brottslighet i Sverige 2016–2018*, s. 33.

<sup>19</sup> Se exempelvis Delegationen mot felaktiga utbetalningar 2007, *Varför blir det fel*, rapport 5, s. 37; Brå 2015, *Intyget som dörröppnare till välfärdssystemet*, 2015:8, s. 88–89; Brå 2016, *Bedrägeribrottsligheten i Sverige*, 2016:9, s. 196 och Delegationen för korrekta utbetalningar 2018, *Risker för felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen*, rapport 1, s. 34.

<sup>20</sup> Se t.ex. SOU 2007:45, *Utökat elektroniskt informationsutbyte mellan myndigheter*, s. 96–100.

KUT-delegationen har studerat risken för dubbla ersättningar. Delegationen menar att det finns flera risker för att olika förmåner ska kunna lämnas samtidigt, bl.a. att olika förmåner tillämpar olika tidsperioder för beslut (delar av dag, hela dagar, veckor och ibland månad), att ersättningsnivåerna inte justerats korrekt, eller att uppgifter från andra myndigheter kommer in för sent för att kunna tas om hand innan utbetalning.<sup>21</sup>

KUT-delegationen menar att begreppet dubbelutbetalningar rymmer olika problemställningar och att begreppen måste hållas isär.

- Med *sammanfallande ersättningar* menas ersättningar som utbetalas för samma period, t.ex. en dag.
- Med *kolliderande ersättningar* menas sammanfallande ersättningar där detta enligt regelverken inte är tillåtet. Utbetalningarna sker då från minst två ersättningssystem för samma tid.
- Utbetalningar från vissa system får kombineras för samma period men utbetalningarna ska då *samordnas* beloppsmässigt så att individen inte blir dubbelkompenserad.<sup>22</sup>

KUT-delegationens studie omfattade knappt 152 miljarder kronor som utbetalats under 2018 från större ersättningssystem med risker för att ersättning felaktigt utbetalas från två ersättningssystem för samma tid. Majoriteten av dessa hade utgått till personer som endast fått en utbetalning. Fyra miljarder hade betalats ut till personer som fick utbetalningar från mer än ett ersättningssystem, och av dessa hade endast 61 miljoner kronor utgått felaktigt.<sup>23</sup>

KUT-delegationen menar dock att det av flera skäl är svårt att dra säkra slutsatser om en större del av de sammanfallande utbetalningarna. För det första går det inte alltid att från data upptäcka om två ersättningar har utgått för sammanlagt mer än heltid. För det andra går det inte heller att från data konstatera om samordning har gjorts eller inte, i de fall utbetalningar har

---

<sup>21</sup> Delegationen för korrekta utbetalningar 2018, *Risker för felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen*, rapport 1, s. 36.

<sup>22</sup> Delegationen för korrekta utbetalningar 2019, *Läckaget i välfärdssystemen, del 1*, rapport 4, s. 218.

<sup>23</sup> Delegationen för korrekta utbetalningar 2019, *Läckaget i välfärdssystemen, del 1*, rapport 4, s. 250.

sammanfallit. För det tredje håller data om utbetalningar av ersättningar till deltagare i arbetsmarknadspolitiska program låg kvalitet på flera sätt. Exempelvis framgår inte för vilka dagar ersättningen har utgått.<sup>24</sup>

## 2.6 Företag som brottsverktyg

Företag har normalt sett fler kontaktytor gentemot myndigheter än en privatperson har. En rad myndigheter kan därför upptäcka och motverka brott, och det skulle kunna ha en avskräckande effekt för att använda företag i fusk och brottsupplägg. Samtidigt är utdelningen större när företag är inblandade.

### 2.6.1 Hur används företag som brottsverktyg?

För att stimulera företagandet i Sverige har det under flera års tid bedrivits ett regelförenklingsarbete som ska göra det enkelt att starta, driva och äga företag för att öka tillväxten. Det kan dock finnas risk för att regelförenklingar och ökade krav på myndigheter att tillhandahålla god och skyndsamt service kan förenkla för kriminella personer att utnyttja företag för att begå ekonomiska brott. Ekobrottsmyndigheten menar att i takt med att antalet företag ökar, ökar även risken för ekonomisk brottslighet inom ramen för näringsverksamhet. Det finns även risk för att en del av dessa företag kommer att användas för att begå grov ekonomisk brottslighet.<sup>25</sup>

Brå använder ordet infiltration för att beskriva när organiserad brottslighet förvärvar, bildar eller på annat sätt kontrollerar hela eller delar av företag för att i ett senare skede utnyttja det, t.ex. som plattform för bedrägerier. Infiltration av företag ger kriminella resurser och kapacitet att gå in i legala strukturer, och på det sättet bedriva ännu mer avancerade former av kriminalitet: skattebrott, storskaliga bedrägerier, omfattande välfärdsbrott etc.<sup>26</sup>

<sup>24</sup> Delegationen för korrekta utbetalningar 2019, *Läckaget i välfärdssystemen del 1*, rapport 4, s. 251.

<sup>25</sup> Ekobrottsmyndigheten 2016, *Ekobrottsmyndighetens lägesbild om ekonomisk brottslighet i Sverige 2016–2018*, s. 28–31.

<sup>26</sup> Brå 2016, *Kriminell infiltration av företag*, 2016:10, s. 13.

Brå har i en rapport identifierat fem sätt att få tillgång till ett företag för att sedan kunna använda det som brottsverktyg. Det första är att förvärva ett befintligt verksamt företag. Det andra är att registrera ett nytt företag eller köpa ett redan registrerat bolag från ”hyllan” (lagerbolag). Av Brås rapport framgår att dessa var de två vanligaste tillvägagångssätten. Det tredje sättet är att genom utpressning eller liknande metoder ta över kontrollen av hela eller delar av företaget. Den fjärde metoden är att kapa ett företag genom manipulation av uppgifter till bolagsregistret så att ”nya” styrelseledamöter sätts in, bolagets adress ändras etc. Det femte är att rekrytera en insider i ett företag, som sedan inifrån bistår gärningspersonerna.<sup>27</sup> I nystartade företag, där skulder ännu inte hunnit uppkomma, saknas indikationer på eventuella felaktigheter i historiska uppgifter. Det kan vara till fördel i vissa brottsupplägg, medan ett etablerat företag med god kreditvärdighet och gott rykte är viktigare i andra. Kapning av ett företag kan vara effektivt när det gäller att snabbt få ut pengar och varor, medan t.ex. assistansbedrägerier ofta kräver en längre kontroll av företaget.

Ekobrottsmyndigheten menar att merparten av bolagen som används som brottsverktyg antingen har startats eller förvärvats på legal väg av gärningspersonerna. I vissa fall handlar det om brott inom ramen för etablerad affärsverksamhet där man har blandat svart och vit verksamhet och i andra fall har företaget startats eller förvärvats endast för att begå brott. Det finns även en växande marknad för oseriös bolagsförmedling.<sup>28</sup>

För kriminella kan bolagsform och bransch växla snabbt. Vid sidan av traditionella bolagsformer används även andra associationsformer, såsom ideella föreningar eller stiftelser, i allt större utsträckning eftersom myndigheternas insyn då minskar.<sup>29</sup>

Enligt Brå är de vanligaste riskbranscherna för ekonomisk brottslighet bygg, städ, taxi och annan transport, samt frisör och restaurang. Callcenter, bemanningsföretag, reklambyråer samt idrottsföreningar och andra ideella föreningar är andra områden som brukar pekas ut som mer riskfyllda. Det rör sig med andra ord om personalintensiva branscher, kontantbranscher och

---

<sup>27</sup> Brå 2016 *Kriminell infiltration av företag*, 2016:10, s. 13.

<sup>28</sup> Ekobrottsmyndigheten 2016, *Ekobrottsmyndighetens lägesbild om ekonomisk brottslighet i Sverige 2016–2018*, s. 18–19.

<sup>29</sup> Brå 2015, *Intyget som dörröppnare till välfärdssystemet*, 2015:8, s. 77 och 81.

säsongsbetonade branscher. Till dessa branscher kan, sedan en tid tillbaka, läggas välfärdssektorn med exempelvis personlig assistans och hemtjänst.<sup>30</sup>

## 2.6.2 Varför används företag som brottsverktyg i välfärdssystemen?

Sett över tid har andelen av de statliga välfärdsutbetalningarna som går till företag och föreningar ökat, vilket till stor del är en följd av att produktionen av välfärdstjänster i ökande utsträckning kommit att utföras av privata aktörer. Olika typer av valfrihetssystem har etablerats inom såväl omsorgs- och utbildningsområdet som inom hälso- och sjukvården med följd att medborgare fritt kan välja mellan olika privata och offentliga aktörer.<sup>31</sup> Motsvarande utveckling finns även i delar av socialförsäkringssystemet, t.ex. assistansersättningen, och i arbetsmarknadspolitiken, i och med de s.k. kompletterande aktörerna. Även om den absoluta majoriteten av de företag som är verksamma inom välfärdssektorn lever upp till de villkor som ställs, innebär en ökad privatisering av välfärden även fler möjligheter till fusk.

En inte obetydlig del av utbetalningarna från de statliga välfärdssystemen går därmed till företag och föreningar. Det rör sig bl.a. om olika former av stöd till arbetsgivare som Arbetsförmedlingen betalar ut, statligt tandvårdsstöd och stöd till anordnare av personlig assistans som Försäkringskassan ansvarar för. Företag och föreningar får även del av utbetalningar från välfärdssystemen genom upphandlade tjänster inom det arbetsmarknadspolitiska området och inom Migrationsverkets område. Exempelvis betalar Försäkringskassan ut ca fyra miljarder kronor enbart i tandvårdsstöd till privata vårdgivare.<sup>32</sup> Till detta kan man även lägga andra typer av bidrag till företag och föreningar som inte direkt rör de statliga välfärdssystemen, samt bidrag och ersättningar från kommunerna.

---

<sup>30</sup> Brå 2015, *Intyget som dörröppnare till välfärdssystemet*, 2015:8, s. 77.

<sup>31</sup> SOU 2015:7, *Krav på privata aktörer i välfärden*, s. 43–44.

<sup>32</sup> Försäkringskassan 2017, *Hur kan Försäkringskassan bli bättre på att motverka överutnyttjande och bedrägeri med statligt tandvårdsstöd*, 2017:10, s. 21–24.

Även den myndighetsgemensamma satsningen mot organiserad brottslighet konstaterar att välfärdssystemet utsätts för försök till bedrägerier, inkluderat bidragsbrott. Inom satsningen ser man att aktörer inom organiserad brottslighet skapar sig en försörjning genom att systematiskt använda företag eller målvakter för att tillskansa sig ekonomisk vinning.<sup>33</sup>

Med företag kan kriminella undanhålla skatter och avgifter eller på felaktiga grunder tillskansa sig ersättningar, bidrag och förmåner. Ett företag öppnar upp nya brottsarenor, erbjuder en legitim fasad att dölja verksamheten bakom och möjlighet att tvätta brottsvinster.<sup>34</sup> Brå menar att inom välfärdssystemet är bidrag och ersättningar till företag dessutom särskilt eftersatta i kontrollhänseende eftersom dessa ärenden ställer krav på annan kompetens än det som är gängse inom myndigheten.<sup>35</sup> Utöver det kan inkomsten från sådan brottslighet betraktas som säker eftersom det allmänna garanterar utbetalning under förutsättning att brottet inte upptäcks. Det råder heller inget riktigt konkurrensförhållande gentemot andra aktörer med liknande brottsupplägg – medlen från välfärden räcker till alla.

Det kan röra sig om s.k. bolagskaruseller där företag startas, används för att få ut pengar från välfärdssystemen och sedan snabbt läggs ner när ansvarig myndighet anar oråd. Därefter startas ett nytt bolag med samma bakomliggande huvudmän och samma upplägg. Särskilt lukrativt kan det vara om företaget dessutom är verksamt inom välfärden och därigenom får ytterligare medel, t.ex. statligt tandvårdsstöd till privata vårdgivare. Detta kan illustreras med nedanstående snurra.

---

<sup>33</sup> Polismyndigheten 2017, Nationellt underrättelsecentrum, *Myndigheter i samverkan mot den organiserade brottsligheten*, s. 36.

<sup>34</sup> Ekobrottsmyndigheten, 2016, *Ekobrottsmyndighetens lägesbild om ekonomisk brottslighet i Sverige 2016–2018*, s. 16.

<sup>35</sup> Brå 2015. *Intyget som dörröppnare välfärdssystemet*, 2015:8, s. 11.

Figur 2.1 Snurran



Källa: Skatteverket

Företag används i välfärdsbrott i både stor och liten skala. Välfärdsbrottet kan vara det huvudsakliga brottet, men kan också vara ett komplement till annan brottslighet. Ett syfte med välfärdsbrotten kan då vara att jämna ut inkomsterna över året. I de fall företaget är tänkt att användas som brottsverktyg handlar det ofta om tydliga brottsupplägg. Företag används som brottsverktyg både före och efter konkurs och behövs för att genomföra exempelvis bokföringsbrott, skattebrott och rot- och rutbedrägerier. Genom ett företag kan man beställa varor på faktura och man kan också ha rätt till olika former av anställnings- och arbetsgivarstöd. Sådana brott kan begås så länge företaget är aktivt, medan företaget, när det är försatt i konkurs, kan utnyttjas för lönegarantibedrägerier.<sup>36</sup> Det finns också en internationell dimension på så sätt att de kriminella aktörerna utnyttjar den fria rörligheten av personer, varor och tjänster inom EU.

Exempel på missbruk av arbetsmarknadspolitiska stöd är att företagare erhåller stöd för en högre lön än den som faktiskt utbetalas, eller t.o.m. får stöd för personer som bara är anställda på pappret och inte arbetar. Det är också, enligt Arbetsförmedlingen,

<sup>36</sup> Brå 2015, *Intyget som dörröppnare till välfärdssystemet*, 2015:8, s. 69, 77–78.

alltmer vanligt förekommande att arbetstagaren får ut rätt lön, men tvingas betala tillbaka en del av den till arbetsgivaren.<sup>37</sup>

Ett annat exempel är fall med assistansersättning där det rör sig om överdrivna behov för brukaren eller falska tidrapporter för assistenterna. Det finns även fall med vanvård eller där assistansen har utförts till ett väsentligt lägre belopp än det schablonbelopp som betalas ut, alternativt där assistenten betalat tillbaka delar av sin lön till assistansanordnaren. Även påhittade assistenter förekommer. Ytterligare en variant där assistanstimmarna dras upp är ärenden där assistansanordnare vägrar funktionshindrade personer gruppboende och olika hjälpmedel. Assistansbolaget eller anhöriga tackar nej till avlastning av olika slag som drar ner antalet assistanstimmar.<sup>38</sup>

Utredningen om organiserad och systematisk ekonomisk brottslighet mot välfärden menade att kombinationen av brottslighetens allmänna särdrag, komplicerade regelverk som inte alltid har en anpassad kontrolldimension och en brottslighet som förändras i takt med den materiella lagstiftningen, gör den kvalificerade välfärdsbrottsligheten särskilt svårupptäckt. För att kunna stävja denna typ av felaktiga utbetalningar är det viktigt att de utbetalande aktörerna har bra förutsättningar att arbeta med riktade kontroller med hjälp av dataanalyser, menade utredningen. Utredningen menade vidare att utredningar av bidragsbrott berör många olika myndigheter och arbetslöshetskassor, såväl utbetalande som brottsbekämpande. De olika aktörerna har olika mål, styrsystem, myndighetskulturer, kompetenser etc. Flera omständigheter kan leda till att myndigheterna eller arbetslöshetskassorna måste göra olika prioriteringar och avsaknaden av en samlad styrning innebär att det finns en risk att statens resurser ur ett helhetsperspektiv inte används på ett effektivt sätt.<sup>39</sup>

## 2.7 Identitetsbaserad brottslighet

Identitetsbaserad brottslighet benämns med många namn såsom id-fusk, id-kapning, identitetsstöld och identitetsmissbruk. Brottsligheten används ofta i sammanhang som kreditkortsbedrägerier,

---

<sup>37</sup> Enligt uppgift från Arbetsförmedlingen 2019-06-10.

<sup>38</sup> Brå 2015, *Intyget som dörröppnare till välfärdssystemet*, 2015:8s. 81.

<sup>39</sup> SOU 2017:37, *Kvalificerad välfärdsbrottslighet*, s. 278 och 281.



målvaktsupplägg, välfärdsbrott, svartarbete eller penningtvätt. Identitetsbaserad brottslighet kan t.ex. innebära ett folkbokföringsbrott eller ett fall av olovlig identitetsanvändning. Åtminstone hälften av bedrägeribrotten i Sverige inkluderar vad Brå benämner identitetsmissbruk. Den storleksmässigt största kategorin när det gäller identitetsmissbruk i bedrägligt syfte består av bedrägerier med privatpersoners kontokort.<sup>40</sup>

### Exempel på upplägg

Skatteverket sammanfattade 2018 ett typiskt upplägg enligt följande:

1. En företagare betalar en EU/EES-medborgare en mindre summa pengar samt en resa till Sverige i syfte att anmäla flyttning till Sverige (att invandra). Att personen ställer upp på detta kan bero på flera saker, så som behovet av att betala en skuld, tvång, löfte om jobb etc.
2. Personen reser till Sverige och anmäler flyttning till Sverige på ett servicekontor med stöd av sina egna fullt giltiga handlingar.
3. Skatteverket prövar medborgarens uppehållsrätt och bedömer att medborgaren har uppehållsrätt utifrån det arbetsgivarintyg som företagaren har skrivit.
4. Personen införskaffar legitimation, e-legitimation, bankkonto och åker sedan tillbaka till sitt hemland. Företagaren tar över e-legitimation och kan därmed utnyttja identiteten.
5. Företagaren deklarerar personen som höginkomsttagare. Personen får hög kreditvärdighet och tar lån på höga belopp som företagaren nyttjar. Personen får också rätt till välfärdssystemen, vilket företagaren utnyttjar. Dessutom kan fordon inhandlas, poster i företagsledning tillsättas, etc.

Företagaren upprepar sedan detta med ytterligare personer.

<sup>40</sup> Brå 2016, *Bedrägeribrottsligheten i Sverige*, 2016:9, s. 152–153.

## 2.7.1 Identitet och folkbokföring

### Identitet och identitetshandling

Begreppet identitet avser i detta sammanhang i huvudsak en persons namn, personnummer och medborgarskap. Även andra uppgifter om en person såsom födelsedatum, födelseort och bostadsadress kan kopplas till en identitet. Samordningsnummer<sup>41</sup> används också som ett identitetsbegrepp, men de flesta samordningsnummer tilldelas utan att identiteten är fastställd.<sup>42</sup> Identitetsbegreppet är mångskiftande och en person kan ha flera identiteter. Om en person t.ex. är amerikansk medborgare och folkbokförs i Sverige kan personen både ha en identitet i Sverige kopplad till sitt svenska personnummer och en identitet kopplad till sitt amerikanska socialförsäkringsnummer. Den ökade rörligheten innebär således att en person kan ha flera identiteter utan att det behöver vara felaktigt.

En identitetshandling används för att en person ska kunna identifiera sig eller styrka sin identitet. Identitetshandlingen innehåller vissa identitetsuppgifter. Förutom fysiska identitetshandlingar finns också elektroniska identitetshandlingar.

En kontroll av en persons identitet kan ha olika syften. För exempelvis Migrationsverket är uppgiften om vem du var i ditt hemland mer relevant, exempelvis vid prövning av skyddsskäl. För Skatteverket är det mer relevant att se till vilken identitet du lever under när du finns och verkar i Sverige. Kontrollen kan bestå av två delar. Det kan vara fråga om att göra en kontroll av att vissa uppgivna personuppgifter verkligen utgör en identitet och att uppgifterna är korrekta. En sådan kontroll sker som regel genom slagning i register. Det kan också handla om att kontrollera om en viss fysisk person stämmer överens med en registrerad identitet, dvs. vissa

---

<sup>41</sup> En person som inte är eller har varit folkbokförd får efter begäran från en myndighet eller ett annat organ som regeringen bestämmer tilldelas ett särskilt nummer (samordningsnummer). Samordningsnumret ska utgå från den födelseid som det rekviderande organet uppger. Numret ska anges med två siffror för vardera året, månad och dag i nu nämnd ordning. Siffrorna för dag ska adderas med 60. Därefter anges ett tresiffrigt individnummer, som är udda för män och jämnt för kvinnor, samt en kontrollsiffra. 18 a §, *folkbokföringslagen* (1991:481).

<sup>42</sup> I Skatteverkets meddelande SKV M 2010:3 lämnas information som stöd till den som begär tilldelning av samordningsnummer, om hur man bedömer identiteten och vilka uppgifter som måste ingå i en begäran. Nödvändiga uppgifter för att identitet ska anses vara fastställd är: namn, födelseid, kön, födelseort och medborgarskap.

personuppgifter. Den sistnämnda kontrollen kan ske genom en jämförelse mellan en person och en identitetshandling.

Europaparlamentet och europeiska rådet konstaterar att det är stora skillnader på säkerhetsnivån hos nationella identitetskort utfärdade av medlemsstaterna och uppehållshandlingar för unionsmedborgare bosatta i en annan medlemsstat samt deras familjemedlemmar.<sup>43</sup> Dessa skillnader ökar risken för förfalskning och dokumentbedrägerier och medför också praktiska svårigheter för medborgare som önskar utöva sin rätt till fri rörlighet. Statistik från EU:s dokumentbedrägeri- och riskanalysnätverk visar att antalet incidenter med falska identitetskort har ökat.

### **Folkbokföring, bosättning, adresser och försäkringstillhörighet**

Välfärdssystemen är i många fall rättighetsstyrda, men ställer krav på att den som söker en ersättning kan styrka sitt anspråk. Bl.a. behöver en person kunna identifiera sig. För att få tillgång till de flesta delarna av det svenska välfärdssystemet behövs ett personnummer eller ett samordningsnummer. Vidare är det för de flesta ersättningar ett krav att en person är eller har varit folkbokförd i Sverige. En fysisk person ska bara kunna ha ett personnummer eller samordningsnummer och bara den som är eller varit folkbokförd i Sverige ska kunna ha ett personnummer. En person ska vara folkbokförd på den adress där personen har sin regelmässiga dygnsvila. För att t.ex. ha rätt till bostadsbidrag ska en person som huvudregel vara folkbokförd på adressen med undantag för om personen är bosatt på en annan adress mindre än ett år och sedan ska flytta tillbaka till sin folkbokföringsadress. Många s.k. bosättningsbaserade förmåner är också beroende av familjesituation, såsom hur många som är skrivna på adressen och hur många barn som finns i hushållet. Felaktiga uppgifter om var personer bor kan således leda till felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen.

Flera myndigheter registrerar även alternativa adresser i sina system, bl.a. om personen önskar sin post till en annan adress är folkbokföringsadressen. Detta behöver i sig inte innebära att det är

---

<sup>43</sup> Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/0104 om säkrare identitetskort för unionsmedborgare och uppehållshandlingar som utfärdas till unionsmedborgare och deras familjemedlemmar när de utövar rätten till fri rörlighet.

fel uppgifter hos någon av de berörda myndigheterna, men det kan vara en riskindikator.

För personer som inte är folkbokförda, inklusive för personer med samordningsnummer, finns ingen skyldighet att anmäla adressändring. Dock kan de vara skyldiga att anmäla ändrad adress om de uppbär ersättningar från välfärdssystemen, t.ex. pension.

Den myndighet som begär samordningsnummer kan ange en svensk adress för en person om myndigheten har den uppgiften. Dock är inte personen skyldig att anmäla ändrade uppgifter och 2014 konstaterade Skatteverket att endast drygt 9 procent av alla samordningsnummer har en adress knuten till sig.

Vissa ersättningar inom socialförsäkringen är knutna till boende och andra är knutna till arbete. Utöver EU-regler rörande bosättnings- och arbetsbaserade förmåner finns även bilaterala överenskommelser med andra länder, vilket gör att bedömningen av försäkringstillhörighet kan bli komplicerad. Bedömningen av s.k. försäkringstillhörighet i Sverige styrs således av socialförsäkringsbalken och internationella regelverk och flera myndigheter är berörda.

## 2.7.2 Hur används identitetsbaserad brottslighet?

### Identiteter kan missbrukas på flera olika sätt

Missbruk av en identitet kan bl.a. innebära att någon gör sig skyldig till olovlig identitetsanvändning enligt 4 kap. 6 § brottsbalken. Inom brottsbekämpning används ofta två begrepp, falsk eller äkta identitet. Identitetsbaserad brottslighet finns emellertid i många

varianter och det finns flera sätt att missbruka identiteter för att tillskansa sig medel från välfärdssystemen.<sup>44</sup>

Följande beskrivningar är ett sätt att närmare förstå och analysera de många varianter av identitetsbaserad brottslighet som förekommer<sup>45</sup>:

- Oklar (eller osäker) identitet: Det finns indikationer på att identiteten är grundad på oriktiga uppgifter.
- Falsk identitet: Det är klarlagt att identiteten är grundad på felaktiga uppgifter. Tillvägagångssättet kan se lite olika ut för att åstadkomma en falsk identitet.
  - Falsk identitet är när uppgifterna är påhittade och det saknas en riktig levande person som matchar uppgivna uppgifter.
  - Manipulerad identitet innebär att en äkta identitet har manipulerats för att skapa en fiktiv identitet.<sup>46</sup>
- Illegalt använd identitet:
  - Kapad identitet innebär att en obehörig person använder sig av en annan persons uppgifter utan dennes samtycke.
  - Utnyttjad identitet innebär att en person tar medvetet eller omedvetet på sig juridiskt ansvar som en annan person vill undgå.
- Look-a-like: En annan person använder sig av en överlåten, lånad eller stulen identitetshandling.

Genom att använda sig av identitetsbaserad brottslighet kan brottslingen:

---

<sup>44</sup> Brå använder begreppet identitetsmissbruk med vilket de menar användning av falska eller stulna (det vill säga osanna) identiteter i ett bedrägligt syfte. Identiteten kan tillhöra en privatperson eller ett företag, en organisation eller en myndighet. Se vidare Brå 2016, *Bedrägeribrottsligheten i Sverige*, 2016:9, s. 148.

<sup>45</sup> Skatteverket, *Rapport ang. identitetsrelaterad brottslighet*. Samarbetsprojekt mellan de nordiska ländernas skattemyndigheter: Skatteverket, Skatteetaten, Vero Skatt, SKAT och Rikisskattstjóri.

<sup>46</sup> Begreppet syntetisk identitet förekommer också, och det syftar på att man – ofta i stor omfattning – har skapat falska identiteter eller manipulerade identiteter, exempelvis utifrån stulna uppgifter om personer. Det kan också vara att utnyttja existerande identiteter fast i andra sammanhang än där de normalt förekommer.

- Skapa förutsättningarna för att begå brott (genom att få del av felaktiga utbetalningar),
- Minska risken för upptäckt av den bakomliggande brottslingen (genom utnyttjande av andras identitet),
- Utvidga sin brottslighet (genom utnyttjande av flera identiteter och digitala tjänster som möjliggör brottslighet på distans), samt
- Minska möjligheterna till rättsskipning (genom utnyttjandet av annans identitet).<sup>47</sup>

## Identitetshandlingar och ökad rörlighet över gränser

Rörligheten över gränserna inom såväl EU som övriga världen har ökat och många kommer till Sverige, t.ex. för att arbeta. Ökad rörlighet innebär också ökade möjligheter till identitetsbaserad brottslighet. Därför har det stor betydelse vilka möjligheter som finns för att med säkerhet identifiera de personer som önskar att vistas i landet.

Återvändandeutredningen bedömer att inte bara svenska pass utan också främlingspass, resedokument och uppehållstillståndskort är föremål för omfattande missbruk. Vidare konstaterar utredningen att missbruket har förekommit under lång tid. Utöver de konstaterade fallen av missbruk finns det, bl.a. utifrån uppgifterna om upparbetade nätverk som handlar med svenska dokument, skäl att utgå från att det finns ett inte obetydligt mörkertal.

I takt med att kvaliteten på resehandlingar har förbättrats och utrustats med fler säkerhetsdetaljer, vilket gör dem svårare att förfälska, har missbruket i större utsträckning kommit att ske genom att äkta handlingar används av någon som har ett utseende som liknar den som passet tillhör, så kallat look-alike-missbruk.<sup>48</sup>

---

<sup>47</sup> I flera av varianterna kan det innebära att någon gör sig skyldig till olovlig identitetsanvändning enligt 4 kap. 6 § *brottsbalken* (1962:700), se Prop. 2015/16:150, *Straffrättsligt skydd mot olovlig identitetsanvändning*.

<sup>48</sup> Face-morphing är ett exempel på de sofistikerade tekniker som används för att kunna missbruka id-handlingar. I flera EU-länder kan en person själv skicka in ett foto vid ansökan om pass eller annan id-handling. Personen kan då ha använt face-morphing på fotot och kombinerat sitt eget foto med en annan persons foto. Fotot på id-handlingen kan då likna två olika personer och t.ex. användas för passage i automatiska kontroller på flygplatser av två personer.

## Metoder för att missbruka identiteter

Att använda helt falska identiteter utan några kopplingar till existerande personer utgör, enligt Brå:s rapport *Bedrägeribrottsligheten i Sverige*, ett omfattande problem.<sup>49</sup> Att skaffa sig en helt falsk identitet är inte speciellt svårt, enligt personer som Brå intervjuat inom både rättsväsendet och andra myndigheter. Det förekommer exempelvis att bedragare skapar flera falska identiteter kopplade till en och samma ursprungsidentitet. I vissa fall används stulna utländska pass för att skapa nya identiteter i Sverige. I ytterligare några fall kan de utländska passen vara helt falska, och nya identiteter som bygger på dessa handlingar saknar därmed helt koppling till en existerande person.<sup>50</sup> Det förekommer, enligt uppgifter från Polismyndigheten och Säkerhetspolisen, allttjämt förfalskningar av sådana handlingar och inte sällan är dessa förfalskningar av hög klass.<sup>51</sup>

Skatteverket ser i dag misstänkt utnyttjade identiteter i högre utsträckning än falska/manipulerade identiteter. Även när det gäller utnyttjade identiteter är ofta syftet att dölja den verkliga aktören. Skatteverket menar att man med utnyttjande identiteter inte behöver använda falska eller manipulerade id-handlingar. Sådana falska eller manipulerade handlingar ökar risken för upptäckt.<sup>52</sup>

Relationen mellan den person vars identitet utnyttjas och den person som nyttjar identiteten är inte alltid helt enkel att klargöra. Inte sällan används utländska identiteter genom att en medborgare från ett annat EU-land folkbokförs i Sverige och placeras som företrädare i ett bolag, som t.ex. genomför omfattande kreditinköp innan det försätts i konkurs. Identiteterna kan tillhöra personer som mot betalning tillfälligt hämtas in för ett snabbt besök i Sverige. Vid ansökan om folkbokföring anges att personen ska arbeta i Sverige. Med hjälp av falska arbetsgivarintyg fastställs personnummer som sedan används i brottslighet. Vid behov kan personerna komma tillbaka tillfälligt till Sverige vid identitetskontroll av myndigheter.<sup>53</sup>

---

<sup>49</sup> Underlaget i rapporten avsåg dock i första hand identitetsmissbruk vid andra typer av bedrägerier än välfärdsbrott.

<sup>50</sup> Brå 2016, *Bedrägeribrottsligheten i Sverige*, 2016:9, s. 150.

<sup>51</sup> SOU 2017:93, *Klarlagd identitet*, s. 136–139.

<sup>52</sup> Skatteverket 2018, *Insatsen Begränsa avsiktliga fel Kunskapsinhämtning taletiska risker 2017*, s. 7.

<sup>53</sup> Brå 2016, *Bedrägeribrottsligheten i Sverige*, 2016:9, s. 157.

## Ekonomiska vinster och andra motiv

Det är inte heller alltid möjligt att reda ut hur intäkterna av ett bedrägeri fördelas. Nyupptäckta svagheter i t.ex. ett företags kontrollsystem kan nyttjas med förvånansvärd snabbhet och genom att ett stort antal personer snabbt kan involveras i att utföra ett bedrägeri.<sup>54</sup>

Polisens bild är att motivet till identitetsbaserad brottslighet ofta är ekonomisk vinning, men även att man med hjälp av identitetsmissbruk kan få en anonymitet som kan innebära en frihet från samhällets förpliktelser. Till exempel för att undvika att betala skatt eller ta ansvar för trafikförseelser.<sup>55</sup> Det finns också exempel på fall där personer använt en identitet för att begå brott och behållit en identitet utan brottsbelastning och på så sätt kunnat röra sig relativt obehindrat mellan det legala och det illegala.<sup>56</sup>

Id-relaterad brottslighet sker i hela landet, men med koncentration till storstäderna Stockholm, Göteborg och Malmö. En trolig förklaring är enligt polisen att i storstäderna finns helt enkelt fler människor och företag.

Identitetsbaserad brottslighet är inte heller unikt för Sverige. Identitetsbaserad brottslighet begås både av multikriminella nätverk och av andra kriminella aktörer.<sup>57</sup> Det finns exempel på liknande upplägg som drabbat välfärdssystemen såväl från andra nordiska länder som från många andra länder.

Identiteter som missbrukas av kriminella aktörer har i de flesta fall varit folkbokförda, men inte alltid på ett korrekt sätt. Ett exempel är s.k. skenskrivningar där 20–30 personer blivit folkbokförda på en och samma adress utan att egentligen bo där.<sup>58</sup>

---

<sup>54</sup> Enligt uppgift från Nationellt Bedrägericentrum vid Polismyndigheten 2019-03-21.

<sup>55</sup> Polismyndigheten, Nationella underrättelsecentret 2015, *Identitetsbaserad brottslighet - öppen version*, s. 7–8.

<sup>56</sup> Brå 2015, *Intyget som dörröppnare till välfärdssystemet*, 2015:8, s. 35.

<sup>57</sup> Polismyndigheten, Nationella underrättelsecentret 2015, *Identitetsbaserad brottslighet - öppen version*, s. 7–8.

<sup>58</sup> Polismyndigheten, Nationella underrättelsecentret 2015, *Identitetsbaserad brottslighet - öppen version*, s. 8.



### 2.7.3 Varför används identitetsbaserad brottslighet i välfärdssystemen?

Genom att en individ har tillgång till andra personers identitetshandlingar eller en persons identitetsuppgifter finns en risk för felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. Eftersom en uppgift kan användas för att styrka en annan uppgift kan en person genom att använda svagheter i en del av systemet få tillgång till andra delar av välfärdssystemen. Många av välfärdssystemen ställer krav på bosättning, sysselsättning och inkomst. Kan några av dessa krav kringgås öppnas flera möjligheter att få ersättning på oriktiga grunder från välfärdssystemen.

Identiteter utnyttjas som målvakter i företag för att begå olika brott, men identiteter och felaktiga uppgifter om adress nyttjas också för att söka ersättningar från välfärdssystemen. Exempelvis har missbrukade identiteter använts för att ansöka om ersättningar hos Försäkringskassan i form av bostadsbidrag, underhållsbidrag, assistansersättning och sjukpenning, eller hos CSN för att ansöka om studiemedel för att studera utomlands, gärna vid ett lärosäte med höga terminsavgifter.<sup>59</sup> Andra exempel är utnyttjande av den statliga lönegarantin och ekonomiskt bistånd.<sup>60</sup>

Identitetsbaserad brottslighet kan också användas i flera olika sammanhang för att maximera utkomsten, att få större volymer av utbetalda ersättningar från välfärdssystemen. Genom t.ex. falska anställningsbevis och utbetald lön kan kontrolluppgifter lämnas, samt skatter och avgifter betalas. Den påstådda löntagaren betalar sedan tillbaka delar av inkomsterna till en huvudman. Detta är ibland ett sätt för personer med svarta inkomster att få en vit inkomst, att visa på inkomster i syfte att få uppehållstillstånd eller att få underlag till förmåner inom socialförsäkringen eller möjlighet till banklån och hyreskontrakt. Ett annat exempel är att assistansbolag eller hemtjänstbolag påstår att personer arbetar i bolaget, utan att faktiskt göra det, eller tandläkare som får ersättningar för behandlingar på en person utan att personen ens besökt tandläkarmottagningen. Generellt sett så är brottsligheten och bedrägerierna kopplat till identitet inte så annorlunda än tidigare, men genom att använda flera

---

<sup>59</sup> Se t.ex. Göteborgsposten 2019-05-11, ”Jättebärva med studiemedel – 200 personer kartlagda”.

<sup>60</sup> Polismyndigheten, Nationella underrättelsecentret 2015, *Identitetsbaserad brottslighet - öppen version*, s. 8.

identiteter så maximeras den ekonomiska vinsten, spårbarheten minskar och det blir svårare att utreda.

Vidare förekommer det att bedragare startar företag där felaktiga identiteter används som företagets huvudmän, anställda och kunder. Sedan har företaget begärt ROT- och RUT-ersättning från Skatteverket. Vidare har det förekommit att företag anmäler kontrolluppgifter för anställda och sedan försatt företaget i konkurs och fått lönegaranti för anställda som inte arbetat på företaget och vars identiteter utnyttjats eller inte ens existerar.<sup>61</sup>

Skatteverket har identifierat en mängd möjliga upplägg för hur man genom falska identiteter oriktigt kan tillskansa sig medel från myndigheter.<sup>62</sup> Till exempel genom användning av falska skuldfrihetsintyg i samband med skatte- och avgiftsanmälan, vid utbetalning från välfärdssystemen, samt vid konkurs och statlig lönegaranti. Skatteverket har också sett att vissa satt i system att invandra personer med ett särskilt syfte, t.ex. för att skaffa identiteterna kreditvärdighet genom att redovisa hobbyinkomster och för att därigenom kunna begå bedrägerier. I flera fall har man angett företag i den egna kretsen som intygsgivare vid invandringstillfället. Det låga lönebeloppet ger ingen skattekostnad eller en mycket låg sådan för det företag som ställer ut kontrolluppgiften samtidigt som kontrolluppgiften bekräftar det åberopade arbetsgivarintyget. Om identiteten i stället fått lön från ett annat företag inom kretsen kan denna omständighet ändå ges en rimlig förklaring. Inkomstuppgiften ger också identiteten viss legitimitet och därmed också den falska och redovisade hobbyinkomsten.<sup>63</sup>

Exempel finns på att en person fått ekonomiskt bistånd från en kommun för två olika identiteter. I ett fall har en grupp personer kapat identiteter på personer och fått dem inskrivna i den svenska socialförsäkringen. Några av personerna har man kunnat fastslå är avlidna sedan flera år tillbaka, även de andra misstänks vara döda. Dessa gärningspersoner har dock kommit över identiteterna på något sätt och sökt pension i identiteternas namn.<sup>64</sup>

---

<sup>61</sup> Skatteverket 2013, *Identitetsrelaterad brottslighet inom folkbokföringen – del I*.

<sup>62</sup> Skatteverket 2014, *Falska identiteter*.

<sup>63</sup> Enligt uppgift från Skatteverket 2018-10-29.

<sup>64</sup> Brå 2015, *Intyget som dörröppnare till välfärdssystemet*, 2015:8, s. 76.

## 3 Vem orsakar felaktiga utbetalningar?

Som vi sett i tidigare avsnitt kan felaktiga utbetalningar uppstå på en mängd olika sätt. Därmed finns en rad aktörer som kan – i vid bemärkelse – orsaka felaktiga utbetalningar.

### 3.1 Myndigheterna

KUT-delegationen uppskattar i sin omfattningsstudie att drygt en femtedel av de felaktiga utbetalningarna orsakades av myndigheterna. Det är både regelverkens konstruktion och myndigheternas kontrollarbete som spelar in i detta. KUT-delegationen menar vidare att vad som orsakar de felaktiga utbetalningarna hänger i stor utsträckning ihop med vilken typ av utbetalning det rör sig om. I ersättningssystem av tillsvidarekaraktär, där det efter initial prövning sker återkommande utbetalningar, uppstår felen i huvudsak av att ändrade förhållanden inte anmäls. I dessa system tycks tonvikten av kontrollen ligga vid den initiala prövningen, varför andelen felutbetalningar som uppstår i ansökningsfasen är relativt begränsade. Myndigheterna styr dock i viss utsträckning vilket ansvar man lägger på den sökande för att hålla uppgifterna uppdaterade och vilka uppgifter myndigheten säkerställer på egen hand, t.ex. genom att hämta informationen från ursprungskällan.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Delegationen för korrekta utbetalningar 2019, *Läckaget i välfärdssystemen del 1*, rapport 4, s. 162.

## 3.2 Intygsgivare

Intygen är centrala i välfärdssystemet. Intygsgivarna ses som utomstående och intygen har därför tyngd i handläggningen. Det rör sig om arbetsgivarintyg, lönespecifikationer, anställningserbjudanden, läkarintyg, bostadsintyg, studieintyg, kontoutdrag, tidsrapporter, närvarorapporter och levnadsintyg m.m. Många av intygen behövs i flera förmåner i välfärdssystemet, men arbetsgivarintyget är ett av de mest centrala.

Brå lyfter fram att intygsgivarna ofta är omedvetna om sin roll i välfärdssystemen och kanske därför inte lägger den vikt som krävs vid utfärdandet. I de fall intygsgivaren är medveten om att allt inte är som det ska behöver det inte vara fråga om att uppsåtligt försöka lura välfärdssystemen utan det kan finnas andra drivkrafter. En arbetsgivare tycker att han eller hon hjälper en person till arbete genom att utfärda ett intyg som referens, en läkare som pga. tidsbrist inte gör en fullständig undersökning utan går på patientens beskrivning, eller en myndighet som är mer fokuserad på snabb handläggning och interna mål än på att utfärda intyg till andra myndigheter.<sup>2</sup>

Ibland finns också en relation mellan intygsutfärdaren och den som söker ersättningen vilket riskerar riktigheten och oberoendet. Här riskerar ekonomiska intressen spela in men även andra faktorer, som t.ex. att behålla en bra relation till sin kund/patient/elev. Det kan också röra sig om att intygsgivaren är utsatt för påtryckningar eller manipulation från den sökande.<sup>3</sup>

I vissa fall sammanfaller också intygsgivarens och den sökandes ekonomiska incitament. Det ökar risken för felaktigheter. Ett exempel är att arbetsgivare som får anställningsstöd från Arbetsförmedlingen inte redovisar frånvaro eftersom ersättningen då minskar. Det kan också handla om att ersättningsmottagaren och arbetsgivaren felaktigt beskriver orsakerna till att en anställning upphört, vilket innebär färre karensdagar för den enskilde och mindre problem för arbetsgivaren. En särskild svårighet rör egenföretagare, eftersom det i hög grad saknas lämpliga intygsgivare.

---

<sup>2</sup> Brå 2015, *Intyget som dörröppnare till välfärdssystemet*, 2015:8, s. 51–68.

<sup>3</sup> Delegationen för korrekta utbetalningar 2018, *Risker för felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen*, rapport 1 s. 30–32 och Delegationen mot felaktiga utbetalningar 2007, *Varför blir det fel*, rapport 5, s. 34.

Problemet är att den som söker ersättning och den som ska intyga uppgifterna kan vara densamma. Det kan finnas risk för att exempelvis lönen uppges vara högre än den är för att maximera nivån på ersättning.<sup>4</sup>

Slutligen finns det naturligtvis även intyggivare som är fullt medvetna om både intygens betydelse och om oriktigheten i de uppgifter de lämnar. Här är drivkraften att de felaktiga intygen genererar en vinst för intyggivaren.<sup>5</sup>

### 3.3 Möjliggörare

I de fall gärningsmän saknar en viss kompetens kan den införskaffas via servicefunktioner så som bolagsförmedlare, rådgivare, förfalskare, bokförare och revisorer. Servicefunktionerna återfinns både inom illegala och legala verksamheter. Det underlättar för brottsligheten att använda sig av legala strukturer, samtidigt som det kan försvåra kontroll och lagföring. Vissa delar i planeringen av brotten, införskaffande av bolag och omhändertagande av brottsvinster är exempel på moment som kan genomföras inom legala verksamheter.<sup>6</sup>

Brå anger att formella rådgivare inte är särskilt vanliga, utan att gärningsmännen ofta får råd av vänner och bekanta eller har hittat tips och upplägg på nätet.<sup>7</sup> Samtidigt finns det, enligt Ekobrottsmyndigheten, en växande marknad för oseriösa bolagsförmedling. Via internet arrangeras handel med bolag som brottsverktyg. Det handlar om individer som har specialiserat sig på att köpa upp bolag över hela landet under förespeglning att likvidera dem. Förmedlarna tar hand om det administrativa såsom byte av namn, företrädare och adress för att därefter snabbt sälja bolagen vidare till individer som ska använda företagen i brottsupplägg. Vissa av de oseriösa bolagsförmedlarna agerar öppet men det finns även de som agerar via företagshemsidor utan organisationsnummer, med fiktiva personer som anges som VD och anställda.<sup>8</sup>

---

<sup>4</sup> Delegationen för korrekta utbetalningar 2018, *Risker för felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen*, rapport 1 s. 30–32.

<sup>5</sup> Brå 2015, *Intyget som dörröppnare till välfärdssystemet*, 2015:8, s. 51–68.

<sup>6</sup> Brå 2016, *Bedrägeribrottsligheten i Sverige*, 2016:9, s. 145–146

<sup>7</sup> Brå 2015, *Intyget som dörröppnare till välfärdssystemet*, 2015:8, s. 70.

<sup>8</sup> Ekobrottsmyndigheten, 2016, *Ekobrottsmyndighetens lägesbild om ekonomisk brottslighet i Sverige 2016–2018*, s. 18–19.

I härvor med felaktiga identiteter finns, enligt Brå, ofta tecken på någon med en särskild roll för att underlätta uppläggen. Exakt hur denna arbetsbeskrivning ser ut är svårare att ta på, skriver Brå, men det kan handla om att ta fram adresser, identiteter och hitta lämpliga personer som kan ingå i brotten. Flera myndigheter har dock till Brå uppgivit att det de har erfarenhet av mer eller mindre formella rådgivare som ger råd eller t.o.m. för den sökandes talan.<sup>9</sup>

Det kan också röra sig om att använda rekryterare som ansvarar för att hitta personer, inom vänkretsen eller inom släkten, att anställa på pappret. Det finns uppgifter om att man ibland letat särskilt efter äldre, arbetslösa personer som varit berättigade till nystartsjobb. Rekryterare har i några fall letat lämpliga brukare och lagt grunden för nya bedrägerier, i vissa fall i människohandelsliknande upplägg.

I dessa upplägg med välfärdsbrott finns ofta flera olika typer av felaktiga intyg – identitetshandlingar, arbetsgivarintyg, tidrapporter, närvarointyg, läkarintyg, årsstämmaprotokoll etc. Det är inte ovanligt att personer har olika roller och funktioner, t.ex. brukare, assistent, anordnare, ”anställda på pappret”, målvakt, bokförare, person som hittar identiteter som kan köpas eller kapas, organisatör och bolagsförmedlare (formellt eller informellt).<sup>10</sup>

### 3.4 Gärningspersoner

Som nämnts tidigare utgör de oavsiktliga felen en stor del av de felaktiga utbetalningarna. I dessa fall kan det inte talas om gärningspersoner. Redogörelsen nedan gäller därför endast avsiktliga fel. Motiv och tillvägagångssätt varierar mellan dessa. Brå menar att i de fall det rör sig om konstaterad brottslighet finns det en skillnad beroende på huruvida gärningspersonen har tillgång till ett företag eller ej, men över lag finns tre olika kategorier:

1. låg regelförståelse, slarv och personlig kris,
2. medvetet utnyttjande av välfärdssystemen och viss annan brottslighet, samt
3. personer med en brottsplan.<sup>11</sup>

---

<sup>9</sup> Brå 2015, *Intyget som dörröppnare till välfärdssystemet*, 2015:8, s. 72.

<sup>10</sup> Brå 2015, *Intyget som dörröppnare till välfärdssystemet*, 2015:8, s. 79–82.

<sup>11</sup> Brå 2016, *Bedrägeribrottsligheten i Sverige*, 2016:9, s. 120–124.

## Kategori 1: Låg regelförståelse, slarv och personlig kris

Brå menar att den största gruppen av de tre består av personer som inte är brottsbelastade eller aktivt kriminella. Det handlar om personer som har vissa bidrag de är berättigade till, men genom felaktiga intyg får ”lite extra”. Det kan också röra sig om personer som hamnar i krissituationer och behöver pengar snabbt. Pengarna kan avse bl.a. påhittade extrakostnader för att få mer från socialtjänsten för mediciner som de aldrig hämtat ut, flyttomkostnader som aldrig betalats, barn som inte bor hos personen. Till detta kommer pensionärer som får bostadstillägg genom att på pappret höja sin hyra. Andra exempel är personer som sjukskriver sig för att kunna resa eller slippa delta i aktiviteter som socialtjänsten kräver.

Det kan också vara individer som kommer i en bättre situation genom att med hjälp av felaktiga intyg behålla en ersättning eller ett bidrag de annars skulle ha förlorat. Till exempel kan personen ha fått ett arbete och då vilja behålla arbetslöshetsersättning eller ekonomiskt bistånd tills lönen utbetalas. En variant på detta är utlandsstudenter som inte klarat de tidigare studierna och då väljer att skicka in förfalskade studieresultat för att kunna beviljas nya studiemedel. Ytterligare en variant på detta är att man inte längre är sjuk, men använder ett felaktigt läkarintyg.<sup>12</sup>

Till detta kommer misstänkta som har svårt att förstå myndighetssvenskan, språket som beskriver villkoren för förmånerna och hur man fyller i blanketter. Detta kan leda till att de ber andra personer om hjälp och ibland får dåliga råd om villkoren för bidraget samt hur de ska fylla i blanketterna.<sup>13</sup>

## Kategori 2: Medvetet utnyttjande av pengar från välfärdssystemen

Den andra kategorin består av personer som kan ha börjat mer trevande, men som har förfinat sin teknik och övergått till välfärdsbrott över tid. Ofta inleds det med att gärningspersonen själv förfalskar eller med enkla medel kommer över en förfalskning. Till detta kommer att de känner en villig intygsgivare. Andra gärningspersoner har haft ambitionen att begå ett välfärdsbrott

---

<sup>12</sup> Brå 2015, *Intyget som dörröppnare i välfärdssystemet*, 2015:8, s. 73.

<sup>13</sup> Brå 2016, *Bedrägeribrottsligheten i Sverige*, 2016:9, s. 120–124.

redan från början, och vissa har lärt sig brotten och hur man utnyttjar välfärdssystemen av vänner eller familj. Det kan röra sig om personer som arbetar svart i stor omfattning och har hel ersättning från t.ex. Försäkringskassan, kommunen eller en arbetslöshetskassa. Det förekommer även att man i större omfattning kombinerar olika bidrag. Sådana personer har ofta t.ex. arbetslöshetsersättning, ekonomiskt bistånd, föräldrapenning eller sjukpenning samtidigt som de har skenseparerat och på så sätt får för högt bostadsbidrag och kanske också underhållsstöd.

I denna andra kategori återfinns också personer som begår andra bedrägerier, skattebrott eller andra typer av brott. Ett sådant exempel är egenföretagare eller personer som arbetat svart och som därför inte kvalificerat sig för arbetslöshetsersättning eller en högre sjukpenninggrundande inkomst. De blir bidragsbrottslingar genom ett felaktigt arbetsgivarintyg, som de tar fram på egen hand eller med hjälp av en arbetsgivare eller redovisningsansvarig (för egenföretagarna). Detta intyg visar på en hög lön under tillräckligt lång tid för att generera ett helt felaktigt eller för högt bidrag.<sup>14</sup>

### Kategori 3: Personer med en brottsplan

Den tredje kategorin består av personer inom mer storskalig ekonomisk brottslighet eller organiserad brottslighet som, ofta med hjälp av företag, begår välfärdsbedrägerier.<sup>15</sup>

Om det rör sig om personer som inte har tillgång till ett företag menar Brå att det vanligtvis krävs ett nätverk. Dessa nätverk kan bestå av vänner, familjemedlemmar eller helt enkelt kriminella från samma gruppering. Man hjälps åt att ta fram de intyg som behövs för att få ut mer pengar. De tydligaste exemplen på mer storskaliga eller organiserade välfärdsbrott är härvor med felaktiga identiteter. I sådana härvor finns personer som har flera identiteter och i vissa fall även falska anställningar.<sup>16</sup>

När det gäller gärningspersoner med tillgång till företag är assistansbedrägerier inte ovanliga. Då är välfärdsbedrägeriet ofta huvudbrottet. I andra fall används exempelvis Arbetsförmedlingens

---

<sup>14</sup> Brå 2016, *Bedrägeribrottsligheten i Sverige*, 2016:9, s. 120–124.

<sup>15</sup> Brå 2016, *Bedrägeribrottsligheten i Sverige*, 2016:9, s. 120–124.

<sup>16</sup> Brå 2015, *Intyget som dörröppnare till välfärdssystemet*, 2015:8, s. 72–83.



anställningsstöd eller länsstyrelsens lönegaranti som komplement eller en utbyggnad av andra ekobrott.

Gemensamt för bedrägeribrotten är emellertid att de anställda arbetar svart eller klart mindre än det som arbetsgivaren får ersättning för. Det förekommer också att arbetstagarna lurats på sina löner. För att organisatörerna, som sällan är arbetstagare i dessa härvor, ska få ut brottsvinsterna gör de sig ofta skyldiga till bokföringsbrott och andra skatterelaterade brott.<sup>17</sup>

Bakom de planerade brottsuppläggen finns ofta vad som kan betecknas som en eller flera huvudmän. Inte sällan bygger dessa bedrägerier på att gärningspersonerna identifierat kryphål i regelverk eller kontroll och utnyttjar dessa i omfattande skala.<sup>18</sup> Huvudmännen står för brottsplan, införskaffande av bolag, genomförande och fördelning av arbetsuppgifter. Gärningspersonerna har god kunskap om företagande, lagstiftning och regelverk samt organisation. Merparten är professionella i den bemärkelsen att de använder sitt yrkeskunnande och sin branschkunskap för att begå komplexa ekobrott. Vidare är de skickliga på att upptäcka nya affärs- och/eller brottsmöjligheter, som exempelvis att utnyttja svagheter i lagstiftning och kontrollmyndigheternas arbetssätt. Många har utbildning inom ekonomi och juridik, men de är framförallt drivna och skickliga organisatörer. De är dessutom ofta socialt kompetenta och duktiga på att skapa nätverk och inge förtroende. Många av personerna är väletablerade i samhället och har hög ekonomisk status. Dock har inte alla höga deklarerade tillgångar. Flera är återkommande och kända sedan tidigare av brottsbekämpande myndigheter, även om samtliga inte är dömda. Ett flertal av de som är dömda och återkommande är specialiserade på ekobrott. De försörjer sig på ekonomisk brottslighet och tar med i beräkningen risken för upptäckt och lagföring.<sup>19</sup>

---

<sup>17</sup> Brå 2016, *Bedrägeribrottsligheten i Sverige*, 2016:9, s. 120–124.

<sup>18</sup> Brå 2016, *Bedrägeribrottsligheten i Sverige*, 2016:9, s. 120–124.

<sup>19</sup> Ekobrottsmyndigheten, 2016, *Ekobrottsmyndighetens lägesbild om ekonomisk brottslighet i Sverige 2016–2018*, s. 18–19.



## 4 Hur upptäcks felaktiga utbetalningar?

### 4.1 Olika förutsättning för kontroll

Det är viktigt att ha i åtanke att de utbetalande myndigheterna har olika förutsättningar för sin kontrollverksamhet.

Hos många myndigheter är kontrollen integrerad i förmånshandläggningen för att stärka kontrollen redan innan utbetalning ägt rum.<sup>1</sup> Det kan t.ex. innebära att vissa ärenden faller ut för extra kontroll eller att förmånshandläggarna har expertstöd i form av specialister, särskilt utsedda kontrollutredare eller bidragsbrottsutredare som kopplas in vid svårare fall eller för att avgöra om polisanmälan ska ske. I de minsta organisationerna är det svårt att bygga upp kompetens i kontrollfrågor. Det gäller, enligt Brå, särskilt små kommuner och mindre arbetslöshetskassor.<sup>2</sup> Myndigheterna har kommit olika långt i att differentiera handläggningen och kontrollerna inför och efter beslut och utbetalning.<sup>3</sup> Myndigheterna gör också olika prioritering vad gäller kontrollarbetet. Brå menar att det finns en risk för att kontrollen blir reaktiv och händelsestyrd, snarare än strategisk och preventiv i organisationer som lägger små resurser på kontroll.<sup>4</sup> Dessutom kan skillnaderna i hur myndigheter och organisationer arbetar med kontroll göra att samma brottsliga gärning kan generera en utbetalning hos en aktör utan att det upptäcks, hos en annan generera bidrag och upptäckas och hos en tredje stoppas redan i handläggningen inför den första utbetalningen.<sup>5</sup>

---

<sup>1</sup> Brå 2015, *Intyget som dörröppnare till välfärdssystemet*, 2015:8, s. 93.

<sup>2</sup> Brå 2016, *Bedrägeribrottsligheten i Sverige*, 2016:9, s. 197–199.

<sup>3</sup> Delegationen för korrekta utbetalningar 2018, *Risker för felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen*, rapport 1 s. 37.

<sup>4</sup> Brå 2016, *Bedrägeribrottsligheten i Sverige*, 2016:9, s. 197–199.

<sup>5</sup> Brå 2016, *Bedrägeribrottsligheten i Sverige*, 2016:9, s. 197–199.

## 4.2 Myndigheternas kontrollarbete

### 4.2.1 Kontrollarbetet

Som nämnts ovan är myndigheterna skyldiga att utreda ett ärende i den omfattning som dess beskaffenhet kräver. Myndigheterna gör en rad kontroller inom ramen för sin handläggning. Beroende på vilken förmån eller stöd det rör sig om och var i processen ärendet befinner sig varierar dessa kontroller. Det finns också olika tolkningar av hur långt utredningsansvaret sträcker sig.<sup>6</sup>

Utredningen om åtgärder mot felaktiga utbetalningar inom den arbetsmarknadspolitiska verksamheten definierade kontroll på följande sätt:

Med kontroll avses förebyggande och upptäckande åtgärder som leder till att risker för felaktiga beslut och utbetalningar minskar. Kontroll definieras som en aspekt i hela beslutsprocessen: där processen startar redan vid den information som lämnas till stödmottagare/tjänstleverantören innan ansökan, och som sedan spänner från att ansökan om stöd/upphandling av tjänst inkommer, genom hela beslutskedjan, fram till att pengar betalats ut. Utöver det som sker i beslutsprocessen ryms även efterkontroller i definitionen. Dessa är en viktig komponent för att säkerställa att de i processen genomförda kontrollerna har lett till att slutresultatet blev rätt.<sup>7</sup>

I flera olika rapporter har det konstaterats att kontrollverksamheten upplevs vara nedprioriterad, att det ofta saknas tydliga mål för denna del av verksamheten, att kontrollen inte är en naturlig del av verksamheten och att det finns återkommande brister i handläggningen som beror på stress, tidsbrist, okunskap, slarv eller rädsla för hot eller konflikter.<sup>8</sup>

### Kontroll av grundläggande villkor

För den absoluta majoriteten inleds ett ärende med en ansökan. Myndigheten har sedan att utreda – kontrollera – att den sökande

---

<sup>6</sup> Delegationen för korrekta utbetalningar 2018, *Risker för felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen*, rapport 1 s. 30.

<sup>7</sup> SOU 2014:16, *Det ska vara lätt att göra rätt*, s. 72.

<sup>8</sup> Delegationen för korrekta utbetalningar 2018, *Risker för felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen*, rapport 1 s. 30 och Delegationen mot felaktiga utbetalningar 2007, *Varför blir det fel*, rapport 5, s. 39–40.

uppfyller villkoren för stödet eller ersättningen. Myndigheterna hämtar ofta in grundläggande information om en sökande automatiskt från andra myndigheter. Ofta görs en maskinell kontroll av huruvida uppgifter är korrekta eller inte. I många fall sker kontrollen redan i e-tjänsten för ansökan och den sökande får vägledning i att göra rätt. Kontrollen sker då i samtliga ärenden. Handläggningen av själva ansökan kan också ske automatiskt genom olika typer av regelbaserade kontroller t.ex. av att olika förutsättningar stämmer. Utrymmet för en myndighet att handlägga felaktigt i ett högautomatiserat system är begränsat och beroende av vilka kontroller som lagts in inför utbetalning.<sup>9</sup> Ett exempel är CSN som automatiskt får uppgifter om studietakt från skolor och lärosäten i Sverige.

Reglerna bygger dock i stor utsträckning på den information den sökande själv lämnar. Det kan t.ex. handla om vilka dagar personen har varit hemma med sjukt barn (tillfällig föräldrapenning). Den sökande är också skyldig att anmäla ändrade förhållanden. Det stora antalet ärenden gör det dock omöjligt för myndigheterna att göra närmare kontroller av samtliga ärenden. Majoriteten av de som ansöker om en förmån lämnar korrekta uppgifter. En kontroll av samtliga ärenden är, ur det perspektivet överflödig. Dessutom skulle det innebära onödigt besvär för de som lämnat korrekta uppgifter.

## Kontroll inför utbetalning

Det görs också, för vissa förmåner, vissa kontroller inför utbetalning av stöd eller ersättning. Ett exempel på detta är den kontroll Arbetsförmedlingen gör inför utbetalning av rekvirerade medel. Myndigheten kontrollerar månadsvis samtliga organisationsnummer, där utbetalning gjorts från Arbetsförmedlingen, gentemot uppgifter från Skatteverket såsom skatteform och arbetsgivarregistrering mm.

Pensionsmyndigheten har liknande kontroller uppdelat i två typer. Den första typen avser utbetalningskontroller för att säkerställa att utbetalningar går till rätt mottagare och att beloppen är rimliga. Kontrollerna omfattar ett slumpmässigt urval av gjorda

---

<sup>9</sup> Delegationen för korrekta utbetalningar 2018, *Risker för felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen*, rapport 1, s. 263.

utbetalningstransaktioner, transaktioner som bedöms ha hög risk och kontroller av uppgifter i registret över bankkonton. Utifrån en riskbedömning tas vissa ärenden fram för kontroll utifrån särskilt fastställda kriterier.<sup>10</sup> Den andra typen av kontroll avseende utbetalningar är nyckelkontroller i utbetalningsprocessen. Försäkringskassan hanterar verkställandet av alla förmånsutbetalningar åt Pensionsmyndigheten. Nyckelkontroller finns bl.a. för kontroller av betalningsuppdrag till Försäkringskassan och de kontroller som Försäkringskassan gör för att säkerställa att hanteringen är korrekt. I dessa kontroller ingår bl.a. att betalningsinformationen blir korrekt överförd från Pensionsmyndigheten till Försäkringskassan och att den inte otillbörligen eller av misstag ändras eller verkställs.<sup>11</sup>

## Efterkontroll

Det är dock betydligt vanligare med efterkontroll bland myndigheterna. Detta trots att det finns många fördelar med att säkerställa att utbetalningen är korrekt innan den faktiskt betalas ut. En anledning till att kontrollen ofta sker i efterhand kan vara att myndigheterna arbetar för att ha så korta handläggningstider som möjligt.

Efterhandskontroll kan t.ex. vara sådana kontroller som CSN gör avseende studieresultat och inkomst för alla som studerar med studiemedel i Sverige eller utomlands, eller Försäkringskassans kontroll av inkomst och bostadsbidrag.

Pensionsmyndigheten gör efterkontroller avseende inkomst för alla ärenden avseende bostadstillägg genom att hämta in uppgifter om beslutad skatt från Skatteverket. Dessutom hämtar myndigheten in information om utbetald tjänstepension och förändringar i utbetalt belopp från vissa tjänstepensionsbolag. Efterkontrollerna av bostadstillägg omfattar även slumpmässiga och riskbaserade urval.<sup>12</sup> Felaktigheter avseende bostadstillägg och sammanboende upptäcks oftast genom efterkontroller av folkbokföringsändringar.

---

<sup>10</sup> Pensionsmyndigheten 2016, *Utbetalningskontroll av pensioner och pensionsrelaterade förmåner, Riktlinjer*.

<sup>11</sup> Pensionsmyndigheten 2016, *Implementering av nyckelkontroller på Pensionsmyndigheten, Internrevisionsrapport 2016–10*; Pensionsmyndigheten 2105, *Nyckelkontroller Utbetalningsprocessen*.

<sup>12</sup> Pensionsmyndigheten 2015, *Återrapportering av regleringsbrevsuppdrag 2015 avseende felaktiga utbetalningar*, dnr. VER 2015–144.

Skatteverket gör efterkontroller för att upptäcka eventuella felaktiga identiteter i folkbokföring. Kontroller sker dels genom utredningar utifrån inkommande information rörande oklar identitet, dels genom att Skatteverket själva manuellt försöker hitta fel rörande identitet och utreda dessa (så kallade egeninitierade ärenden). Vid kontroller kan Skatteverket bl.a. begära in underlag från en person, be en person att inställa sig på ett servicekontor eller göra hembesök. Myndigheten strävar efter att utveckla mer systemstöd för riskbaserade urval.<sup>13</sup>

Trots att fokus för många myndigheter fortfarande ligger på efterhandskontroll menar Brå att utvecklingen tycks gå mot att arbeta mer med riskanalyser och urval där organisationerna försöker närma sig ett mer strategiskt och förebyggande kontrollarbete för att stoppa felaktiga utbetalningar innan de ägt rum. Bakgrunden till arbetet med urval är erfarenhet om hur brotten går till som fåtts genom utredningar av ärenden, från stickprovskontroller och riktade kontroller av ärenden som uppfyller vissa kriterier.<sup>14</sup> För att få en hög träffsäkerhet använder myndigheterna olika metoder för att göra urval. Nedan följer en beskrivning av exempel på metoder som myndigheterna använder sig av i kontrollarbetet.

#### 4.2.2 Hur väljs ärenden ut för kontroll?

Förutsättningarna för kontroll ser olika ut för olika förmåner. Till exempel går kontroll mot Skatteverkets inkomstuppgifter att automatisera, medan det är svårt att automatisera kontroll av huruvida en person är aktiv i sitt arbetssökande. Det blir följaktligen nödvändigt att göra ett urval av vilka ärenden och vilken information som ska bli föremål för fördjupade kontroller. Detta urval ska vara så bra som möjligt på att hitta de ansökningar, intyg, redovisningar, deklARATIONER och liknande där det kan finnas anledning att misstänka att uppgifterna inte är korrekta. Att skapa träffsäkra urval är dock lättare för vissa förmåner och bidrag än andra. En komplicerande faktor är att vissa aspekter är svåra att kontrollera, t.ex. exakt vilken undersökning eller behandling som utförts hos en tandläkare. Regelverkens utformning kan också vara en annan

<sup>13</sup> Skatteverket 2018, *Insatsen Begränsa avsiktliga fel Kunskapsinhämtning taktiska risker 2017*, s. 14.

<sup>14</sup> Brå 2016, *Bedrägeribrottsligheten i Sverige*, 2016:9, s. 198–199.

komplicerande faktor: en mer komplex förmån kan innebära större svårigheter att identifiera adekvata riskindikatorer. Särskilt svårt blir det när en myndighet bara har tillgång till viss information, men indikatorerna på brott dyker upp i ett annat system, genom en annan myndighets kontrollarbete. Ett sådant exempel är anställningsstöd, där ansökan om ersättningen och handlingar som lämnas in till Arbetsförmedlingen i sig inte föranleder extra kontroller, men som tillsammans med uppgifter från Skatteverket skulle kunna föranleda brottsmisstankar.<sup>15</sup>

### Slumpmässiga urval

De slumpmässiga kontrollerna bygger, som namnet antyder, på att ett slumpmässigt stickprov av ärenden väljs ut för kontroll. Oftast sker kontrollen i efterhand, efter att förmånen betalats ut. Kontrollen består i att kontrollera alla de villkor som ligger till grund för att en utbetalning ska vara korrekt. I regel görs i dessa kontroller fler och andra kontroller än i den ordinarie handläggningen.

CSN gör, som nämnts ovan, slumpmässiga kontroller av ärenden för kvalitetsuppföljning av verksamheten. Försäkringskassan använder slumpmässiga urval för kontroll för t.ex. föräldrapenning och tandvårdsstöd. Försäkringskassan arbetar även med stickprovskontroller av ansökningar om aktivitetsstöd där frånvaro av giltig anledning angivits.<sup>16</sup>

Pensionsmyndigheten gjorde t.ex. 2017 en slumpmässig efterkontroll av 1500 ärenden avseende bostadstillägg. Syftet var att bedöma riskområden och att uppskatta storleken på felbetalningar.

### Riktade urval

En annan typ av urval är de riktade urvalen. Riktade urval innebär att urval sker utifrån ett antal bestämda kriterier. Kriterierna baseras ofta på en bedömning av vad som anses utgöra mer riskfyllda

---

<sup>15</sup> Brå 2016, *Bedrägeribrottsligheten i Sverige*, 2016:9, s. 199.

<sup>16</sup> Aktivitetsstöd, utvecklingsersättning eller etableringsersättning får under vissa omständigheter lämnas till den som är anvisad till ett arbetsmarknadspolitiskt program, även om personen inte deltar i insatser som ingår i programmet. Se kap 4 *förordningen* (2017:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska program.



ärenden. Exempel är ärenden som avser höga belopp eller studiemedelsärenden som avser ett visst lärosäte i utlandet.

Försäkringskassan använder riktade kontroller före eller efter beslut om utbetalning av en förmån. Det kan t.ex. handla om att kontrollera ärenden inom tandvårdsstödet där en viss typ av behandling har genomförts.

## Riskbaserade urval

Riskbaserade urval är en form av riktade urval. Det innebär bl.a. att man arbetar med att styra vissa resurser och kontroller mot ärenden där risker för felaktiga utbetalningar är större.<sup>17</sup> Riskbaserade urval bygger dels på dataanalyser och dels på erfarenheter från experter i verksamheten. Dataanalyserna använder olika metoder för att söka mönster i befintliga data som samvarierar med en faktisk identifierad förekomst av felaktigheter. Det kan t.ex. vara modeller för maskin-inlärning eller statistik regressionsmetodik. Ofta behövs en kombination av dataanalys och expertkompetens för att få till stånd effektiva urval. För det första behöver urvalen ge tillräckligt många positiva utfall och få falska utfall. Annars riskerar handläggare att behöva lägga för mycket tid på icke relevanta ärenden. För det andra kan det, i alla fall för vissa förmåner, vara en fördel att utredaren förstår varför ärenden faller ut för kontroll för att kunna arbeta effektivt.

Sedan 2015 genomför CSN s.k. prediktiva kontroller. Genom att analysera vad som kännetecknar kända fall av misstänkta bidragsbrott väljer ett system ut ärenden som bör kontrolleras extra noga. Exempelvis kan det vara att kontrollera ärenden som gäller vissa typer av utbildningar eller skolor och lärosäten. CSN gör riskbaserade urval för kontroll av en viss andel av de som studerar utomlands. Vissa kontroller utför CSN före första utbetalning för att upptäcka förfalskningar i tid. Andra kontroller utför CSN under studietiden, utifrån modeller som värderar risken för fel i enskilda ärenden. I kontrollerna hämtar CSN in uppgifter direkt från berörda skolor och lärosäten.

---

<sup>17</sup> Delegationen för korrekta utbetalningar 2018, *Risker för felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen*, rapport 1 s. 37.

Arbetsförmedlingen lanserade en automatisk riskbaserad granskning av aktivitetsrapporter i oktober 2018. Den första versionen av den automatiska granskningen omfattar öppet arbetslösa, timanställda och deltidsarbetslösa. Den automatiska granskningen genomför en sortering mellan de aktivitetsrapporter där det finns en hög respektive låg risk för att Arbetsförmedlingen behöver agera på informationen i rapporten. Det innebär att Arbetsförmedlingen kan fokusera uppföljnings- och kontrollarbetet på de aktivitetsrapporter som inte uppfyller vissa centralt satta kriterier.<sup>18</sup>

## Nätverksanalyser

Nätverksanalyser är en typ av riskbaserade urval. Nätverksanalyser kan t.ex. användas för att värdera om ett ärende kan vara relaterat till andra ärenden där felaktiga utbetalningar tidigare konstaterats. Analyserna kan även användas för att kartlägga bolag eller andra typer av nätverk där flera personer är inblandade. Riskvärdering kan därmed ske utifrån ett helt nätverk. Denna typ av analyser kan vara nödvändiga för att motverka och upptäcka organiserade och systematiska angrepp på välfärdssystem. Ett enskilt ärende kan enskilt verka korrekt, men satt i ett större sammanhang med andra ärenden kan ärendet värderas helt annorlunda och bör väljas ut för närmare kontroll.

Ovan finns beskrivning av hur nätverksanalyser använts av myndigheter för att t.ex. identifiera missbruk av identiteter.

Till exempel kan nätverksanalysen användas för att se om en sökande är delägare eller företrädare i ett bolag där det finns andra personer som fått återkrav. Polisen använder t.ex. nätverksanalyser för att analysera penningtvättsärenden. Nätverksanalyser används också av banker och kreditkortsföretag för att identifiera misstänkta transaktioner som kommer från samma ip-nummer eller adress.

### 4.2.3 Kvalitetsuppföljning

Utöver dessa kontroller arbetar flera av myndigheterna med kvalitetsuppföljning av handläggningen och interna kontroller. CSN:s kvalitetsuppföljning kontrollerar om myndighetens beslut är

---

<sup>18</sup> Arbetsförmedlingen 2019, *Arbetsförmedlingens Årsredovisning för 2018*, s. 85.

korrekta utifrån gällande regler. Uppföljning görs av slumpmässigt utvalda ärenden och både av ärenden som handlagts manuellt och automatiserat.

Försäkringskassan utför s.k. interna försäkringskontroller för kontroll av handläggnings- och utbetalningsprocesser. Syftet med kontrollerna är att upptäcka systematiska avvikelser som kan leda till felaktiga utbetalningar. Kontroller sker både löpande och riktat, t.ex. mot dubbelutbetalningar, transaktioner som bedöms riskfyllda eller där det finns kända brister i it-stödets kontroller. Kontrollerna kan ske både innan och efter utbetalning.

Även inom Arbetsförmedlingen arbetar man med intern kvalitetsuppföljning. Arbetet med förvaltningskultur och rättssäker handläggning går under beteckningen god förvaltningskultur och genomförs bl.a. genom att man internt granskar beslut utifrån stickprov.<sup>19</sup>

#### 4.2.4 Grindvakter

Vissa intyg och uppgifter är grundläggande för att få tillgång till välfärdssystemen. De myndigheter som ska kontrollera denna typ av intyg och uppgifter kan därför ses som grindvakter till välfärdssystemen som helhet. Skatteverket är ett exempel på en sådan grindvakt, eftersom myndigheten ansvarar för uppgifter om beskattning och folkbokföring. Inom folkbokföringen fattas beslut om registrering av uppgifter om en identitet kan anses styrkt med stöd av uppvisat underlag. Sådana uppgifter får betydelse i andra delar av välfärden. Mot bakgrund av den ökade förekomsten av identitetsbaserad brottslighet har Skatteverket konstaterat att folkbokföringsverksamheten på kort tid ändrat karaktär från registrering till grindvakt för välfärdssystemen. Folkbokföringens kontrollverksamhet har därmed fått ett mycket bredare uppdrag och har haft svårt att hinna utvecklas i den takt som krävs för de nya behoven.<sup>20</sup>

I och med att privata utförare fått en allt större betydelse för välfärdssystemen har därmed också antalet utbetalningar som går till företag ökat. Det ställer nya och andra krav på de utbetalande

---

<sup>19</sup> Arbetsförmedlingen 2019, *Arbetsförmedlingens Årsredovisning för 2018*, s. 96.

<sup>20</sup> Enligt uppgift från Skatteverket 2019-09-06. Se även *Skatteverkets Årsredovisning för 2018*, s. 19.

myndigheterna. Här kan Bolagsverket, som granskar och registrerar företag och föreningar, ses som grindvakt, men villkoren för en förmån ska i många fall också kontrolleras mot andra myndigheter och organisationer såsom Skatteverket, Kronofogden, och arbetstagarorganisation. De utbetalande myndigheterna behöver därför kontinuerligt få uppgifter om förändringar i företagen.<sup>21</sup> Handläggarna behöver särskild kompetens för att kunna värdera uppgifterna och bedöma ett företags lämplighet och, i vissa fall, ekonomiska situation. Det är inte alltid lätta bedömningar och det ställer särskilda kompetenskrav på handläggarna.<sup>22</sup> Dessutom finns risk för felaktigheter i de uppgifter som ligger till grund för bedömningarna, som nämnts tidigare och som påpekats i flera utredningar. Det gäller framför allt i folkbokföringen, men även i Bolagsverkets register.<sup>23</sup>

#### 4.2.5 Varningssignaler

Indikationer på brott där företag används som brottsverktyg eller på identitetsbaserad brottslighet behöver inte finnas där från början, utan kan växa fram över tid. Myndigheternas analyser visar att det främst är genom att analysera händelseförlopp över tid tillsammans med uppgifter från flera olika aktörer som sammantaget kan ge indikationer på denna typ av brottslighet riktad mot välfärdssystemen.<sup>24</sup> Till exempel är det inte bara företagets förmåga att uppfylla lönevillkor och andra utfästelser enligt utfärdade intyg som måste bedömas: även en bedömning av företrädarnas lämplighet att agera som arbetsgivare är nödvändigt för att kunna skaffa sig en fullständig bild av företaget.<sup>25</sup> Indikatorer på identitetsmissbruk kan till viss del finnas att hämta i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet, så som adresser och familjeförhållanden,

---

<sup>21</sup> Delegationen för korrekta utbetalningar 2018, *Risker för felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen*, rapport 1 s. 30–32 och Brå 2015, *Intyget som dörröppnare till välfärdssystemet*, 2015:8, s. 118–119.

<sup>22</sup> Delegationen för korrekta utbetalningar 2018, *Risker för felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen*, rapport 1 s. 30–32.

<sup>23</sup> Se exempelvis SOU 2017:37, *Kvalificerad välfärdsbrottslighet*, s. 25 och Delegationen för korrekta utbetalningar 2018, *Risker för felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen*, rapport 1 s. 31 och 35.

<sup>24</sup> Skatteverket 2017, *Delrapport ID-missbruk, beskrivning och analys*, s. 30.

<sup>25</sup> Skatteverket 2018, *Id-missbruk, Sammanfattning*, s. 31.

men träffsäkerheten blir enligt Skatteverkets analyser högre om man kan kombinera med indikatorer från beskattningsverksamheten.

Bolagsverket lyfter fram en rad händelser som kan vara varningssignaler för att någon annan försöker få kontroll över en verksamhet på oriktiga grunder. Det handlar om meddelanden om styrelseändringar eller kreditupplysningar som företaget inte känner till, orderbekräftelser eller fakturor på varor som inte är beställda, utebliven leverans av beställda varor, märkliga telefonsamtal och besök, samt mindre post än vanligt eller post som ska till andra m.m.

Brå menar att gärningspersonerna ofta blir stressade när myndigheter börjar efterfråga mer underlag. Orutinerade gärningspersoner saknar erfarenhet av att dölja sina brott och slarvar med underlagen som ska fram på kort tid. Andra tecken på felaktigheter kan vara att anställda saknar historik av löneutbetalningar eller att företagets bokföringsunderlag och lönespecifikationer inte är trovärdiga.<sup>26</sup> Brå menar att bidragsbrott ofta är ”enklare” än annan bedrägeriverksamhet. Detta då bidragsbrott tar större hjälp av legala strukturer i sina upplägg och då penningströmmarna ofta är lättare att följa.<sup>27</sup> Samtidigt finns indikationer på att vissa upplägg från mer traditionell bedrägeriverksamhet förs över till bidragsbrottslighet, såsom användandet av olika associationsformer och mer komplicerade organisationslösningar. Även Skatteverket menar att myndigheterna i högre grad ser bättre förberedda och väl ifyllda underlag som är svårare än tidigare att identifiera som felaktiga.<sup>28</sup>

För personer som flyttat utomlands, men fortfarande är oriktigt folkbokförda i Sverige har Skatteverket identifierat ett antal indikatorer. Till exempel att någon är gift med en person som utvandrat, har gift sig utomlands och fött barn utomlands, har särskild postadress i utlandet under en längre period, har särskild postadress i utlandet och är folkbokförd på småhus i Sverige, eller är gift och folkbokförd hos föräldrar. Med hjälp av indikatorerna får Skatteverket urval med över 60 procents träffsäkerhet. Skatteverket menar dock att de behöver tillgång till uppgifter från andra myndigheter för att hitta fler ärenden, öka träffsäkerheten och bli

---

<sup>26</sup> Brå 2015, *Intyget som dörröppnare till välfärdssystemet*, 2015:8, s. 81.

<sup>27</sup> Brå 2015, *Intyget som dörröppnare till välfärdssystemet*, 2015:8, s. 79 och 81.

<sup>28</sup> Enligt uppgift från Skatteverket 2019-05-15.

mer effektiva i sina kontroller. Exempelvis genom att få information från ambassader om någon söker pass på ambassaden.<sup>29</sup>

Skatteverket har identifierat några nätverk av identitetsbaserad brottslighet. Det som utmärker identiteterna i nätverken från personer som invandrat på riktigt är bl.a. avsaknaden av uppgivna eller förändrade familjerelationer, att identiteten inte finns på sin folkbokföringsadress eller att identiteten är folkbokförd på adresser med c/o-adress. Andra kännetecken är att det till stor del är män i åldern 18–65 som invandrat utan familj. Personerna (identiteten) har vid invandringen angett en adress i Stockholmsområdet och de flesta har bytt adress ett flertal gånger under identitetens tid i Sverige. För att uppfylla rätten att vara i Sverige har de vid invandring uppvisat ett anställningsbevis. Alla i nätverken har dock inte invandrat, några är födda i Sverige medan andra har samordningsnummer och är alltså inte folkbokförda. Ett fåtal kvinnor ingår i nätverken och då främst som makar till andra identiteter i nätverken.<sup>30</sup> Utmärkande för identiteterna i dessa nätverk är också att de i stor utsträckning registreras som företrädare för bolag och som enskilda näringsidkare. Dessutom är det vanligt att de har flera olika roller, t.ex. som både företrädare och ägare i flera aktiebolag med mycket låg lön eller utan lön och även med låg eller ingen skattekostnad.<sup>31</sup>

#### 4.2.6 Samverkan mot felaktiga utbetalningar

En myndighet ska, inom sitt verksamhetsområde, samverka med andra myndigheter.<sup>32</sup> En myndighet ska även i rimlig utsträckning hjälpa den enskilde genom att själv inhämta upplysningar eller yttranden från andra myndigheter. Myndigheter ska även verka för att, genom samarbete med myndigheter och andra, ta till vara de fördelar som kan vinnas för enskilda samt för staten som helhet.<sup>33</sup> Myndigheter ska tillhandahålla information om myndighetens verksamhet och följa sådana förhållanden utanför myndigheten som har betydelse för verksamheten. Kompletterande bestämmelser om samverkan finns också i flera av de statliga myndigheternas

<sup>29</sup> Skatteverket 2018, *Insatsen Begränsa avsiktliga fel Kunskapsinhämtning taktiska risker 2017*, s.23–35.

<sup>30</sup> Enligt uppgift från Skatteverket 2018-10-29.

<sup>31</sup> Enligt uppgift från Skatteverket 2018-10-30.

<sup>32</sup> 8 §, *förvaltningslagen* (2017:900).

<sup>33</sup> 6 §, *myndighetsförordningen* (2007:515).

instruktioner, bl.a. ska Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten samverka med berörda myndigheter, kommuner och andra berörda parter för att bedriva en effektiv och rättssäker verksamhet.

Lagen (2008:206) om underrättelseskyldighet är ytterligare ett verktyg i arbetet mot felaktiga utbetalningar och välfärdsbrott. Lagen har dock kritiserats för att ha begränsningar i vilka myndigheter och vilka förmåner som omfattas, samt för att det görs olika bedömning av sekretessreglerna, vilket innebär att underlaget för underrättelserna kan se olika ut.

Arbetet mot felaktiga utbetalningar bedrivs på många fronter och på olika sätt. Det finns många exempel på myndighetssamverkan och branschsamverkan i dessa frågor, liksom lokal och regional samverkan mellan myndigheter. Även på nationell nivå samverkar myndigheter för att motverka felaktiga utbetalningar. Här beskrivs två samverkansuppdrag som initierats av regeringen.

### **Myndighetsgemensam samverkan mot den organiserade brottsligheten**

Den myndighetsgemensamma satsningen mot organiserad brottslighet har pågått sedan 2009 och inkluderar tolv myndigheter<sup>34</sup> inom och utanför rättsväsendet. Till satsningen är sekretessbrytande regler kopplade som gör det möjligt för myndigheterna att utbyta information i de ärenden som lyfts där. Myndigheterna pekar på detta som en framgångsfaktor för ett effektivt arbete. Ytterligare en aspekt av den myndighetsgemensamma satsningen mot organiserad brottslighet är att närvaron av brottsbekämpande myndigheter ger andra förutsättningar för bevisning, som t.ex. möjligheter till spaning.

Satsningen inriktades initialt mot strategiska personer och så kallade strategiska skäl, men 2016 ändrades och vidgades inriktningen till att omfatta tre delar: strategiska personer, geografiskt utsatta områden och särskilda skäl. Arbetet med strategiska personer är inriktat mot den strategiska personens och dennes nätverks brottsliga kapacitet som efter en bedömning anses utgöra ett samhällshot. Arbetet med geografiskt utsatta områden

---

<sup>34</sup> Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Säkerhetspolisen, Skatteverket, Kriminalvården, Kronofogdemyndigheten, Kustbevakningen, Tullverket, Migrationsverket, Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen.

innebär att det riktas mot organiserad brottslighet i geografiska områden med en sådan problematik att de myndighetsgemensamt bedöms som utsatta områden. Satsningen kan av särskilda skäl även inriktas mot annan organiserad brottslighet av allvarlig eller omfattande karaktär, när myndighetssamverkan bedöms förbättra brottsbekämpningen.

Oavsett inriktning i det myndighetsgemensamma arbetet ska särskilt beaktas möjligheterna till att

- stödja samhällets samlade åtgärder att motverka våldsbejakande extremism och bekämpa terrorism,
- bekämpa penningtvätt, och
- förebygga, förhindra samt upptäcka brott mot välfärdsystemet.<sup>35</sup>

Satsningen leds av Samverkansrådet och verkar genom Operativa rådet, nationella underrättelsecentret samt dess styrgrupp, sju regionala samverkansråd och åtta regionala underrättelsecenter. Arbetet bedrivs i huvudsak i två olika processer: brottmålsprocessen och förvaltningsprocessen. I brottmålsprocessen arbetar man i huvudsak med lagföring, och här deltar alla brottsbekämpande myndigheter. Förvaltningsprocessen består primärt av de myndigheter som inte har ett brottsbekämpande uppdrag förutom i satsningen. Det som benämns som administrativa och exekutiva åtgärder förekommer i förvaltningsprocessen. En viktig utgångspunkt är att arbetet ska omfatta mer än traditionellt brottsbekämpande med lagföring som mål. Arbetet ska ske med fler verktyg och tillvägagångssätt. I de tre inriktningarna anges återförande av brottsutbyte, administrativa åtgärder, kontrollåtgärder, exekutiva åtgärder och brottsförebyggande åtgärder som viktiga arbetsmetoder.<sup>36</sup>

Riksrevisionen har nyligen granskat den myndighetsgemensamma satsningen mot organiserad brottslighet i syfte att undersöka om regeringen och de samverkande myndigheterna säkerställt att arbetet bedrivs på ett sådant sätt att målen med verksamheten kan nås. Riksrevisionens sammanfattande slutsats är att varken regeringen eller myndigheterna säkerställt att

---

<sup>35</sup> Enligt uppgift från Polismyndigheten 2019-09-18.

<sup>36</sup> Polismyndigheten 2019, Nationellt underrättelsecentrum, *Myndigheter i samverkan mot den organiserade brottsligheten*, s. 52–53 och 57.



verksamheten bedrivs så att målen kan nås, framför allt då det saknas tillräckliga förutsättningar för att de ska kunna uttala sig om den myndighetsgemensamma verksamhetens måluppfyllnad. Besläktat med detta är också att det saknas uppgifter för att kunna följa den totala resursåtgången, varför det inte går att uttala sig om effektiviteten i arbetet.<sup>37</sup> Flera myndigheter framför i sammanhanget att välfärdsbrottslighet kan vara resurskrävande brottsutredningar, varför administrativa insatser och förebyggande insatser är nödvändigt.

### Myndighetsgemensam metodutveckling mot fusk och fel i arbetslivet

Arbetsförmedlingen, Arbetsmiljöverket, Ekobrottsmyndigheten, Försäkringskassan, Jämställdhetsmyndigheten, Migrationsverket, Polismyndigheten och Skatteverket har regeringens uppdrag att under 2018–2020 utveckla ändamålsenliga och effektiva metoder för myndighetsgemensam kontroll för att motverka fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet.<sup>38</sup>

Regeringsuppdraget omhändertas av myndigheterna genom en nationell samordningsgrupp samt tre deluppdrag med inriktning på metodstöd, informationsutbyte respektive analys. Avsikten är att alla myndigheter som ingår i arbetet med metodutveckling ska ingå i de fem regionala team som Arbetsmiljöverket sedan tidigare byggt upp för att förstärka kontrollen av företag som medvetet bryter mot lagar och regler för att vinna konkurrensfördelar.<sup>39</sup>

## 4.3 Vad upptäcks inte?

Brå menar att svårigheten med att upptäcka vissa välfärdsbedrägerier inte främst ligger i brottens komplexitet utan i komplexiteten i reglerna som styr stödet eller ersättningen som är föremål för

---

<sup>37</sup> Riksrevisionen 2019, *Myndighetsgemensamt arbete mot organiserad brottslighet – brister i styrning och uppföljning*, 2019:11, s. 62.

<sup>38</sup> Regeringsbeslut 2017-12-1, A2017/02422/ARM, A2017/00678/ARM.

<sup>39</sup> Arbetsmiljöverket 2019, *Åtterrapporering – regeringsuppdrag om metodutveckling för myndighetsgemensam kontroll för att motverka fusk regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet*, 2017/065732.

bidragsbrott. Myndigheterna har sällan all information som de behöver, utan är beroende av uppgifter från andra aktörer.<sup>40</sup>

Dessutom begås brotten ofta mot flera myndigheter mer eller mindre samtidigt. Det kan därför vara svårt för de utbetalande organisationerna att utreda och slå fast de felaktiga utbetalningarna. Även om en myndighet har fattat misstankar på basis av personernas beteende ser myndigheten inte nödvändigtvis hela bilden, brotten kan mycket väl riktas mot en annan organisation.<sup>41</sup> Systematiken är tydlig för gärningspersonerna, men behöver inte vara det för den beslutande myndigheten då bolagen ständigt byts ut när myndigheterna kommer huvudbrottsligheten på spåren.<sup>42</sup> Aktörerna är anpassningsbara och förändrar sina metoder kopplat till hur regelverk förändras och utifrån myndigheters och näringslivets åtgärder.<sup>43</sup> Brottsuppläggen går inte sällan ut på att utnyttja de system som kan utnyttjas och ofta har beslutande myndigheter inte förutsättningar att upptäcka brottsligheten.<sup>44</sup>

Brå framhåller också att de lite mer kvalificerade ärendena är svåra att upptäcka. Till exempel de som rör svarta inkomster eller helt konstruerade inkomstuppgifter som kvalificerar för arbetslöshetsersättning eller högre bidrag i form av exempelvis sjukpenning eller föräldrapenning.<sup>45</sup> En annan svårighet är ärenden där brottsupplägget är skapat av en "möjliggörare", men där gärningspersonerna som får bidraget inte känner varandra utan begår brotten var för sig. Det medför att det blir svårt för myndigheterna att se kopplingar, men om de väl gör det finns stora möjligheter att nysta upp flera ärenden. Universitets- och högskolerådet, UHR, har använt denna metod när det gäller förfalskade komvuxbetyg knutna till en specifik skola. Även CSN upptäcker ibland sådana fall där det dyker upp en större grupp mer eller mindre osannolika utlandsstudenter som ska läsa på en och samma skola. Det finns också exempel med dödsfallsintyg som använts för bedrägerier där personerna som bevitnar dödsfallet är desamma i flera olika fall.<sup>46</sup>

---

<sup>40</sup> Brå 2016, *Bedrägeribrottsligheten i Sverige*, 2016:9, s. 114.

<sup>41</sup> Brå 2016, *Bedrägeribrottsligheten i Sverige*, 2016:9, s. 199.

<sup>42</sup> Jfr även BRÅ 2011, *Storskaliga skattebrott*, 2011:7.

<sup>43</sup> Enligt uppgift från Skatteverket 2019-05-15.

<sup>44</sup> Brå 2016, *Bedrägeribrottsligheten i Sverige*, 2016:9, s. 124.

<sup>45</sup> Brå 2016, *Bedrägeribrottsligheten i Sverige*, 2016:9, s. 198.

<sup>46</sup> Brå 2015, *Intyget som dörröppnare till välfärdsystemet*, 2015:8, s. 75.

En ytterligare svårighet i bekämpningen av brottslighet som är organiserad är, enligt polisen, att kriminella nätverk blivit allt lösare i sin sammansättning och att även om vissa relationer består, byts andra ut vid behov. Detta innebär att det är svårare att identifiera och följa nätverken.<sup>47</sup> Kombinerat detta med identitetsbaserad brottslighet, t.ex. för att dölja huvudman, försvåras möjligheten att upptäcka brottsliga upplägg.

Ekobrottsmyndigheten menar vidare att det finns en tendens att gränsen mellan företrädare för det legala näringslivet och den kriminella världen suddas ut. Genom att söka sig till företagare som redan är etablerade kan kriminella personer hitta nya affärsmöjligheter och dra nytta av deras trovärdighet i affärssammanhang. Kriminella personer söker även allt fler kontakter in i legala samhällsstrukturer såsom banker, myndigheter och kommuner. På det viset kan de exempelvis skaffa information de behöver för att vinna upphandlingar eller påverka beslutsfattare. Denna struktur av väletablerade företagare och kriminella personer försvårar upptäckt.<sup>48</sup>

I en analys från 2018 av nätverk som använts för id-missbruk skriver Skatteverket att de avtryck som identiteterna sätter i folkbokföringsregistret inte skiljer sig nämnvärt från personer som faktiskt lever och verkar i Sverige. Det är därför svårt att enbart med information från folkbokföringen avgöra om en identitet är en missbrukat identitet. Analysen visar att det ofta är nödvändigt med annan information, i detta fall spår från beskattningsverksamheten för att bedöma om en identitet ingår i ett upplägg med hög risk för identitetsmissbruk.

---

<sup>47</sup> Polismyndigheten, Nationellt underrättelsecentrum, *Myndighetsgemensam lägesbild om organiserad brottslighet 2018–2019*, s. 2.

<sup>48</sup> Ekobrottsmyndigheten, 2016, *Ekobrottsmyndighetens lägesbild om ekonomisk brottslighet i Sverige 2016–2018*, s. 18.



## 5 Vad händer när en felaktig utbetalning upptäcks?

Som vi såg i föregående avsnitt är kontrollen i huvudsak baserad på efterkontroll vilket medför att felaktigheter oftast uppmärksammas i efterhand. En felaktig utbetalning ska som huvudregel återkrävas.

Om den felaktiga utbetalningen bedöms vara avsiktlig genomför den handläggande myndigheten typiskt sett en fördjupad utredning. Brå menar att en nackdel med efterkontroller är att risken är att skadan blir större både för den enskilde och för myndigheten när utbetalningar hunnit rulla på en tid. Ett större återkrav kan t.o.m. utgöra ett incitament för fortsatt välfärdsfusk.<sup>1</sup> Polismyndigheten och Ekobrottsmyndigheten menar också att det sällan är möjligt att få tillbaka felaktigt utbetalade förmåner om det rör sig om kriminella upplägg eftersom brottsvinsterna ofta redan konsumerats eller investerats i annan brottslighet.<sup>2</sup>

Vid avsiktliga felaktigheter kan det vara aktuellt att göra en polisanmälan enligt bidragsbrottslagen (2007:612) eller en underrättelse enligt lagen (2008:206) om underrättelseskyldighet.

Bidragsbrottslagen gäller bidrag, ersättningar och lån för personligt ändamål som betalas ut av Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Centrala studiestödsnämnden (CSN), Migrationsverket, Arbetsförmedlingen, kommunerna eller arbetslöshetskassorna. Lagen innebär att den som lämnar oriktiga uppgifter eller inte anmäler ändrade förhållanden som han eller hon är skyldig att anmäla enligt lag eller förordning, och på så sätt orsakar

---

<sup>1</sup> Brå 2016, *Bedrägeribrottsligheten i Sverige*, 2016:9, s. 121.

<sup>2</sup> Polismyndigheten 2017, Nationellt underrättelsecentrum, *Myndighetsgemensam lägesbild om organiserad brottslighet 2018–2019*, s. 21 och Ekobrottsmyndigheten 2016, *Ekobrottsmyndighetens lägesbild om ekonomisk brottslighet i Sverige 2016–2018*, s. 29.

fara för att en ekonomisk förmån felaktigt betalas ut eller betalas ut med ett för högt belopp kan vara skyldig till bidragsbrott.<sup>3</sup> Det huvudsakliga syftet med lagen är att minska antalet felaktiga utbetalningar och att stärka tilltron till välfärdssystemen. Lagen ska vidare skapa ett effektivt straffrättsligt skydd för välfärdssystemen så att dessa kan upprätthållas på lång sikt.

Som ett led i arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen infördes även lagen om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. Lagen omfattar, med vissa undantag för kommunerna, samma myndigheter och organisationer som bidragsbrottslagen samt Skatteverket och Kronofogdemyndigheten. Aktörerna har en särskild underrättelseskyldighet och ska som huvudregel, om det finns anledning att anta att en ekonomisk förmån har beslutats eller betalats ut felaktigt eller med ett för högt belopp, underrätta den myndighet eller organisation som har fattat beslutet.<sup>4</sup>

De båda lagarna utvärderades i en utredning 2017–2018. Utredningen fann att bidragsbrottslagen har lett till att frågor om bidragsbrott fått större fokus hos många av de utbetalande myndigheterna, a-kassorna och kommunerna. Administrationen upplevs emellertid ha ökat, främst i arbetet med att upprätta polisanmälningar som en följd av anmälningsskyldigheten. Antalet anmälda bidragsbrott har emellertid totalt sett varken ökat eller minskat sett till perioden 2008–2015. Något som försvårar hanteringen är att det är otydligt vilka åtgärder som myndigheterna får, eller bör, vidta för att utreda misstänkta bidragsbrott före anmälan. Dessutom vållar den preliminära bedömning av uppsåt eller grov oaktsamhet som ska göras inför anmälan ofta problem. När ett ärende väl anmälts upplevs återkopplingen från rättsväsendet som bristfällig, särskilt i fråga om varför ett ärende läggs ned. Även om anmälningarnas kvalitet har blivit bättre upplevs fortfarande en stor andel leda till ett nedläggningsbeslut hos polis eller åklagare.

När det gäller lagen om underrättelseskyldighet bedöms den inte ha fått fullt genomslag. Orsaken står bl.a. att finna i en osäkerhet om i vilka situationer en underrättelse bör skickas, vilken information

---

<sup>3</sup> 1–2 §§ *bidragsbrottslagen* (2007:612).

<sup>4</sup> 1–3 §§ *lagen* (2008:206) om underrättelseskyldighet.

som i så fall får, bör eller ska bifogas samt att hanteringen sker manuellt, vilket är tidskrävande.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> SOU 2018:14, *Bidragsbrott och underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen – en utvärdering*, s. 13–20.





## 6 Vilka är konsekvenserna av felaktiga utbetalningar?

### 6.1 Generella konsekvenser

En första konsekvens av felaktiga utbetalningar är naturligtvis att systemen läcker pengar. Våra skattefinansierade välfärdssystem kostar mer än de ska göra och pengarna går till fel personer. Detta är allvarligt nog, men det är inte den enda konsekvensen av felaktigheterna. Polismyndigheten menar att brottsligheten, t.ex. kapning av identitet, i princip kan drabba vem som helst vars namn och personuppgifter finns att tillgå i ett öppet och digitaliserat samhälle.<sup>1</sup> Den enskilde kan få lägga mycket tid på att återställa konsekvenserna av missbruket och säkerställa att identiteten inte längre kan missbrukas.<sup>2</sup>

Folkbokföringsuppgifterna ligger till grund för mycket i det svenska samhället. De används för att kontrollera identitet, för samhällsplanering, kommunikation, ansvarsnämnder, statistik och rättigheter. De är även en grund för många andra system, både i det offentliga Sverige och i näringslivet. Dagens system bygger på en hög tilltro till att uppgifterna i folkbokföringen stämmer.

Återvändandeutredningen konstaterade att missbrukade och falska handlingar utgör en säkerhetsrisk, eftersom de gör det möjligt för personer med kopplingar till organiserad brottslighet och terroristorganisationer att under falsk identitet, och således oupptäckta, resa in i Sverige. I nästa led kan det innebära att personer utnyttjar en annan identitet eller en falsk identitet för att oriktigt få utbetalningar från välfärdssystemen. Exempel finns på hur

---

<sup>1</sup> Polismyndigheten 2015, Nationella underrättelsecentret 2015, *Identitetsbaserad brottslighet - öppen version*, s. 8.

<sup>2</sup> Brå 2016, *Bedrägeribrottsligheten i Sverige*, 2016:9, s. 160.

identitetsbaserad brottslighet med koppling till välfärdssystemen varit en del i terrorfinansiering eller andra terrorrelaterade brott.<sup>3</sup>

## 6.2 Konsekvenser för utsatta grupper

De människor som söker asyl i Sverige befinner sig ofta i en utsatt situation och har bristande språkkunskaper och kännedom om hur det svenska samhället fungerar. Detta kan utnyttjas i brottsligt syfte. Till exempel kan kriminella aktörer överta migranternas identiteter och utnyttja dessa. Detta får negativa konsekvenser för människor som redan har ett sämre utgångsläge från första början.<sup>4</sup> En variant på detta är personer som köpt falska identitetshandlingar för att komma in i Sverige. De har därmed ingen laglig rätt att vistas i landet och befinner sig därför i en utsatt situation.

Regelverket kring arbetskraftsinvandring kan medföra en risk för att kriminella personer säljer erbjudande om anställning. Det har framförts från flera arbetstagarorganisationer att reglerna om arbetskraftsinvandring är lätta att missbruka. Det finns även risk att karaktären på svartarbete förändras genom att anställda individer får avtalsenlig lön ”på pappret”. Arbetsgivaren redovisar och betalar skatter och avgifter men i praktiken får arbetstagaren behålla en låg andel av lönen. Utnyttjandet av billig arbetskraft möjliggör ”lönedumpning” inom ett flertal branscher.<sup>5</sup>

Ekobrottsmyndigheten menar att det finns en risk för att andelen s.k. ofrivilliga företagare ökar inom gruppen nyanlända. Med ofrivilliga företagare menas att personer som har svårt att få en anställning ser sig tvingade att starta eget företag. Det finns även risk att dessa ofrivilliga företagare utnyttjas av andra aktörer för att ingå affärsavtal, ta upp krediter och lån.<sup>6</sup>

---

<sup>3</sup> Finansinspektionen 2016, *Finansiering av terrorism – en sammanfattning*, s. 4; Ranstorp 2017, *Swedish Foreign Fighters in Syria and Iraq: An analysis of open-source intelligence and statistical data*, *Finansiella aktiviteter kopplade till personer från Sverige och Danmark som anslutit sig till terrorgrupper i Syrien och Irak mellan 2013 - 2016*, s. 18; SOU 2017:93, *Klarlagd identitet*, s. 136–139

<sup>4</sup> Polismyndigheten, Nationella underrättelsecentret 2015, *Identitetsbaserad brottslighet - öppen version*, s. 8 och Brå 2016, *Bedrägeribrottsligheten i Sverige*, 2016:9, s. 157.

<sup>5</sup> Ekobrottsmyndigheten, 2016, *Ekobrottsmyndighetens lägesbild om ekonomisk brottslighet i Sverige 2016–2018*, s. 31.

<sup>6</sup> Ekobrottsmyndigheten, 2016, *Ekobrottsmyndighetens lägesbild om ekonomisk brottslighet i Sverige 2016–2018*, s. 31.

Brå pekar även på att gärningspersoner ofta köper sig lojalitet genom att vara den som står bakom ett arbetserbjudande eller genom att vara den som utfärdar de intyg som ger tillgång till välfärdssystemen.<sup>7</sup>

Skatteverket menar att det mot denna bakgrund finns en risk för att det kan vara på väg växa fram ett skuggsamhälle, där den traditionella svartarbetaren har ersatts av billig illegal arbetskraft som verkar under falska eller oklara identiteter. Det finns en risk för att identiteterna framöver kan komma att nyttjas som målvakter för såväl företag som utnyttjande av välfärdssystemen. Svart arbetskraft verkar delvis ha övergått till att istället omfatta falska kontrolluppgifter, falska arbetsgivarintyg och till priskonkurrens med låga löner.<sup>8</sup>

### 6.3 Konsekvenser för bidragsmoralen

Tillit till våra gemensamma institutioner och bidragssystem är en förutsättning för ett väl fungerande välfärdssamhälle. Felaktiga utbetalningar undergräver förtroendet för välfärdssystemen. KUT-delegationen har genomfört en studie av bidragsmoralen. Studien visar att det finns ett tydligt avståndstagande till fusk med bidrag, och att detta avståndstagande ökat något. Det är dock fler som anser att det är allvarligare att människor inte får bidrag de har rätt till än att det fuskas. Fusk som är mer systematiskt och beräknande anses också vara mer allvarligt än det som kan uppfattas som en enstaka och tillfällig händelse. Det finns dock stora skillnader mellan åldersgrupperna där äldre ser betydligt allvarligare på fusk med bidrag än vad yngre gör. En annan tydlig vattendelare är att personer som står utanför arbetsmarknaden har en mer tillåtande attityd till bidragsfusk jämfört med yrkesverksamma och pensionärer. Även utbildningsnivå tycks ha betydelse för attityder till fusk: personer med enbart grundskolenivå har en mer tillåtande attityd än de med akademisk utbildning.

Många tror att fuskets omfattning är omfattande: nästan 70 procent av de svarande tror att fuskets omfattning är ganska eller mycket omfattande. De främsta orsakerna till att människor fuskar uppges vara att politiker

---

<sup>7</sup> Brå 2015, *Intyget som dörröppnare till välfärdssystemen*, 2015:8, s. 82.

<sup>8</sup> Skatteverket 2018, *Id-missbruk, Sammanfattning*, s. 35.

och personer i ledande ställning fuskar och att upptäcktsrisken är liten. En femtedel anser att det är lätt att fuska och att det finns stora möjligheter att inte anmäla ändrade förhållanden.<sup>9</sup> Här finns en risk för att fler lämnar oriktiga uppgifter till myndigheterna för att få ut ersättningar de inte har rätt till om det uppfattas som enkelt att missbruka system.<sup>10</sup> Uppfattningen att det är lätt att få ut mer bidrag och ersättningar än man har rätt till har dock minskat över tid. Ytterligare en förklaring till varför fusket uppfattas som utbrett är det låga förtroendet för de utbetalande myndigheterna: mindre än en fjärdedel anser att myndigheter behandlar alla rättvist och att bidrag betalas ut endast till de som har rätt till bidrag.<sup>11</sup>

---

<sup>9</sup> Delegationen för korrekta utbetalningar 2019, *Bidragsmoralen i samhället*, rapport 2, s. 47.

<sup>10</sup> Ekobrottsmyndigheten, 2016, *Ekobrottsmyndighetens lägesbild om ekonomisk brottslighet i Sverige 2016–2018*, s. 29.

<sup>11</sup> Delegationen för korrekta utbetalningar 2019, *Bidragsmoralen i samhället*, rapport 2, s. 48.

## 7 Utredningens bedömning av de felaktiga utbetalningarna

### 7.1 Beskaffenhet och omfattningen av felaktiga utbetalningar

Vi menar att oavsiktliga fel (okunskap, svårtolkade regler m.m.) motverkas bäst genom information, handlägningsrutiner och regelförenkling, dvs. förmånsspecifikt av respektive myndighet eller, då det gäller regeländringar, ansvarigt departement. I andra änden av skalan finns fungerande samverkan mot den grövsta organiserade brottsligheten. Det innebär att det i första hand är två av mellanlagren i den s.k. compliance-pyramiden som står i fokus för vårt arbete, dvs. avsiktliga fel och organiserad och systematisk brottslighet som inte förknippas med annan grov brottslighet. Den brottslighet som skapas genom att det finns tillfälle bör kunna stävjas i högre grad än idag. Oavsiktliga fel och grov organiserad brottslighet kan vara svårt att motverka, men även dessa fel och denna brottslighet bör i högre grad kunna förebyggas, förhindras och upptäckas.

Vi ser också att felaktiga utbetalningar påverkas av motstridiga krafter. Å ena sidan finns en ökad medvetenhet kring felaktiga utbetalningar och regering och myndigheter har vidtagit åtgärder, inte minst det elektroniska informationsutbytet, för att stävja felaktiga utbetalningar. Dessa åtgärder har haft effekt. Samtidigt innebär privatiseringen av välfärden, liksom ökad internationalisering och utvecklingen inom it, nya möjligheter för den som söker utnyttja välfärdssystemen. Omfattningsstudier av felaktiga utbetalningar är behäftade med stor osäkerhet. Vi menar att det finns anledning tro att det avsiktliga fusket ökar och särskilt de organiserade och systematiska angreppen mot välfärden med hjälp av företag.

## 7.2 Orsaker till felaktiga utbetalningar

Vi menar att medvetenheten om vikten av att motverka felaktiga utbetalningar har ökat och att detta fått effekt. Samtidigt kan vi konstatera att myndigheternas kärnverksamhet prioriteras före kontroll. Under vissa omständigheter är det förståeligt, men det är viktigt att kontrollen ses som en del av den beslutande myndighetens kärnuppdrag. Vi ser inte kontrollfunktionen som en extra uppgift utan som en del av handläggningen.

I takt med att myndigheternas kontroller ökat tycks dock fuskets bli alltmer sofistikerat: från att utgöra "guldkant" på legitima ersättningsansökningar till helt fiktiva ersättningsärenden. Vi ser flera förklaringar till denna utveckling. En kan vara att det inte rör sig om någon ökning, utan att det endast handlar om att kontrollerna ökat så att fler felaktigheter upptäcks. Vi menar dock att det rör sig om en faktisk ökning och att en trolig förklaring till det helt enkelt är att det är möjligt: kontrollen har inte följt med utvecklingen, dvs. ökad privatisering av välfärden, ökad identitetsbaserad brottslighet, ökad digitalisering, och ökad internationalisering.

Trots arbete med regelförenklingar och liknande utgör komplicerade regelverk och bristande underlag fortsatt den största felkällan vad gäller oavsiktliga felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. Berörda myndigheter har redan i uppdrag att säkerställa att uppgifterna i deras register är korrekta. Ökade kontrollmöjligheter för att höja kvaliteten i myndighetsregistren är önskvärd, men vi menar att det inte är tillräckligt. Välfärdssystemet är ett sammanhängande system, och detta system är som helhet utsatt för mer avancerad brottslighet. Respektive myndighet bör därför, i ökad utsträckning, se sina förmåner som en del av denna helhet. Det är inte tillräckligt att förlita sig på "grindvakter" i systemen: alla myndigheter bör kritiskt granska även uppgifter från andra myndigheter och ta ett större ansvar för välfärdssystemet som helhet.

## 7.3 Kontroll för felaktiga utbetalningar

Vi menar att delar av fuskets kan stävjas med relativt sett enkla medel. Det krävs dock en ökad förståelse för nyckelhändelser i förmånssystemen och en ökad möjlighet att samköra vissa typer av

uppgifter. Dessutom krävs kompetens och tillgång till en helhetsbild för att identifiera felaktigheter. Annan brottslighet är inte möjlig att upptäcka i ett första skede, utan det kan krävas tid för att se mönster och kopplingar. Vi menar att det är en brist att ingen har till uppgift att analysera och behandla uppgifter från välfärdssystemen som helhet för att identifiera nyckelhändelser och för att upptäcka mönster som avviker. Detta gäller inte minst de systematiska och organiserade brottsuppläggen där legal och illegal verksamhet blandas för att försvåra utredningsarbetet.

Många bidrag och ersättningar inom välfärdssystemet relaterar till den sökandes inkomst. De nyligen införda uppgifterna på individnivå i arbetsgivardeklarationerna kan därför utgöra en viktig källa till information för flera myndigheter. Idag rör det sig dock om rådata, dvs. myndigheterna har endast tillgång till de uppgifter företagen själva rapporterat in, inte till de uppgifter Skatteverket beslutat om. Myndigheterna bör få tillgång till mer kvalitetssäkrade uppgifter.

Myndigheterna har olika förutsättningar för sitt kontrollarbete, vilket kan göra att liknande felaktigheter kan få olika utfall hos olika myndigheter. Olika prioritering skapar också skillnader, liksom osäkerhet i hur upptäckta felaktigheter ska hanteras och föras vidare till andra myndigheter. Vi menar att arbetet mot felaktiga utbetalningar skulle gagnas av en central styrning.





# Felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen

## Typfall av identitetsbaserad brottslighet kopplad till felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen

Identitetsbaserad brottslighet med syfte att oriktigt tillskansa sig ersättningar från välfärdssystemen finns, som nämnts ovan, i många varianter. Följande typfall visar på att variationen och bredden är stor. Typfallen är inte en fullständig förteckning av hur identitetsbaserad brottslighet kan användas för oriktigt nyttjande av välfärdssystemen.

### *Typfall 1: Tandvård utan kund*

I den statliga tandvårdsförsäkringen är det tandläkaren som anger vilken försäkrad person som fått behandling och som tandläkaren söker ersättning för. Detta gör att en bedragare som har tillgång till samordningsnummer eller personnummer kan ange att en person är kund utan personens kännedom.

### *Typfall 2: Hyra ut sin identitet*

En person som finns registrerad i folkbokföringen och har ett bankkonto kan låta andra personer utnyttja sin identitet. Orsaken kan vara att en person saknar uppehållstillstånd, men vill kunna arbeta för att få en inkomst till uppehälle. Den faktiska (ursprungliga) innehavaren av identiteten kan sedan få del av intäkterna från inkomsterna av den som faktiskt utför arbetet. Dessutom får den

faktiska innehavaren, om personen tidigare t.ex. varit arbetslös, en upparbetad grund för socialförsäkring och arbetslöshetskassa.

### *Typfall 3: Hyra identiteter*

En huvudman erbjuder personer någon form av kompensation för att huvudmannen får tillgång till personernas identiteter. Personerna som identiteterna tillhör skaffar bankkonto och e-legitimation. E-legitimationerna överlämnas till huvudmannen som sedan t.ex. kan uppge personerna som anställda (eventuellt även med anställningsstöd) eller söka studiemedel. I det fall personerna är EU-medborgare kan de transporteras till Sverige med en påhittad anställning, bli folkbokförda, få personnummer och i vissa fall transporteras tillbaka. Löner och bidrag förs över till huvudmannen.

Alternativa scenarion är att personerna hålls kvar och utnyttjas för modern slavhandel, svartarbete eller prostitution.

### *Typfall 4: Anmäl inte utflyttning och behåll försäkringstillhörighet*

En familj som är folkbokförda och har svensk försäkringstillhörighet kan (samtliga eller enskilda familjemedlemmar) flytta till annat land. Barnen uppges byta skola till en skola i annan kommun, men skrivs inte in i någon ny skola. Om personer flyttar inom EU kan nya ersättningar och bidrag i många fall sökas i det nya landet samtidigt som de får ersättningar i Sverige.

Detta typfall skapar särskilda svårigheter i de fall personer, särskilt barn, flera år senare försöker återinvandra från länder utanför EU eftersom de då saknar giltiga identitetshandlingar och deras faktiska identiteter är svåra att fastslå.

Typfallet är i första hand ett bosättningsbaserat fusk, mer än ett identitetsbaserat brott.

### *Typfall 5: Leva under flera identiteter och/eller åberopa annan identitet*

En person kan söka asyl i Sverige och fingeravtryck tas och lagras. Detta hindrar personen från att söka asyl igen inom EU så länge asylprocessen pågår, men när personen fått uppehållstillstånd ska

uppgifter om fingeravtryck raderas från myndigheternas register. Personen kan då åter söka asyl och uppge en annan identitet i Sverige eller i annat EU-land.

En person kan också uppge olika identiteter t.ex. vid brottsmisstanke, bilköp eller annan myndighetskontakt och tilldelas ett nytt samordningsnummer. På så sätt kan samma person ha flera olika identiteter, där vissa används i vissa legitima sammanhang och andra i brottsupplägg, t.ex. att olika identiteter kan ansöka om bostadsbidrag. Om felaktiga uppgifter lämnats vid asylansökan preskriberas detta efter en viss tid men uppehållstillståndet återtas inte.

#### *Typfall 6: Anhöriginvandring eller människohandel*

En person kan uppges vara anhörig till en person med uppehållstillstånd och ansöka om anhöriginvandring. Om det är ett barn kan det vara svårt att bedöma släktskap. Barn har i regel inte egna identitetshandlingar och normalt i Sverige är det vårdnadshavare som intygar ett barns identitet. Det betyder att samma barn skulle kunna få flera identiteter om flera familjer uppger att barnet hör till deras familj.

Om en anhörig uppges ha ett extra vårdbehov som t.ex. kan ligga till grund för beslut om assistansersättning saknas oftast journaler som styrker beskrivningarna och handläggare får göra bedömningen efter uppgivna berättelser som är svåra att motbevisa eftersom läkarjournaler saknas.

#### *Typfall 7: Ta över utflyttads identitet*

En person som flyttar utomlands och inte anmäler flytten kan antingen få sin identitet kapad eller hyra ut sin identitet till en annan person. I det fall identiteten är kapad kan den ha en stark ekonomi och utnyttjas för både bedrägerier riktade mot den privata sektorn och välfärdssystemen, men även i andra fall kan identiteten användas för att erhålla utbetalningar från välfärdssystemen. Exempel finns också på hur personer försökt ta över identiteten för en person som faktiskt anmält utflyttning.

## Rättsfall rörande identitetsbaserad brottslighet kopplad till felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen

### Assistent deltog i kriget i Syrien

I en dom avseende bedrägeri har en brukare funnits ha överdrivit sin sjukdom och därför inte haft rätt till assistans. I utredningen utreddes även de individer som enligt tidrapportering arbetat som assistenter. En av dessa hade varit anställd i tio månader, men under denna period har den påstådda assistenten istället befunnit sig i Syrien för att kriga för terrororganisationen IS.<sup>1</sup>

Enligt rätten är det troliga scenariot är att tidkorten förfalskats och att någon annan använt personens uppgifter när påstådd utförd assistens skulle registreras. Under förundersökningen kunde man inte fastslå huruvida den påstådda assistenten fick ta del av de intäkter som bedrägeriet inbringade.

### Påstådda utnyttjade identiteter och studiemedel

I flera rättsfall har en åtalad hävdad att dennes identitet blivit utnyttjad. Enligt den åtalade har en annan person utnyttjat den åtalades identitet för att ansöka om studiemedel. De åtalade ska enligt dem själva blivit avkrävda dosa eller e-legitimation eller lurats att göra detta. I samtliga fall vill den åtalade inte uppge till vilken person som de har överlämnat e-legitimationen eller bankdosan. Eftersom det åtminstone i några av fallen uppgivits att dosa överlämnats som betalning för en tidigare uppkommen skuld har ändå individerna indirekt varit i maskopi med personen som gjort ansökan.<sup>2</sup>

Studiemedel för utländska studier är attraktiva för en bedragare eftersom beloppen betalas ut i början av terminerna i en klumpsumma och kontrollerna är svårare att utföra eftersom utbildningen genomförs i annat land samt att intygen varierar mellan olika lärosäten och länder. Förfarandet har varit likartat i flera fall. Uppläggen är relativt enkla att utföra men kräver kännedom om systemen och deras svagheter.

<sup>1</sup> Centrum för asymmetriska hot- och terrorismstudier 2017, *Finansiella aktiviteter kopplade till personer från Sverige och Danmark som anslutit sig till terrorgrupper i Syrien och Irak mellan 2013 - 2016*, sid 19ff

<sup>2</sup> Se. t ex. mål B 390–18, B 13116–15, 3050–17, Solna tingsrätt B 5286–18.

Det finns potentiellt ett stort värde i att kunna förmå en socialt och ekonomiskt utsatt person att överlämna e-legitimation eller bankdosa. Huvudmannen söker sedan studiemedel i den andra personens namn och lämnar in nödvändiga intyg. I vissa fall har bankkontot ändrats till en annan person och i andra fall har överföringar gjorts till andra konton efter utbetalning. Swish och liknande tjänster är attraktiva eftersom de är exkluderade från lagstiftning med syfte att spåra penningtvätt och terrorfinansiering och stora summor kan därför överföras.

Brottsfallen har i samtliga fall uppdagats i samband med annan granskning. I ett fall tyckte en handläggare att hon kände igen ett intyg och när intygen från ansökningar från flera sökande granskades uppdagades bedrägerierna. I ett annat fall sökte en person aktivitetsstöd och då skickade Försäkringskassan en upplysning till Centrala Studiemedelsnämnden om att personen uppbar studiemedel och aktivitetsstöd för samma period.

Snarlika upplägg har använts i de ovan nämnda fallen.

### **Nätverk använde utnyttjade identiteter vid flera typer av bidragsbrott**

2017 lagfördes ett antal personer på ett assistansbolag i Borås för bidragsbrott. Åtalet avsåg oriktigt redovisade assistanstimmar motsvarande 900 000 kronor under en tvåårsperiod (2013–2014). En av de påstådda assistenterna hade fått lön under 1,5 år trots att hon bevisligen varit utvisad och inte vistats i landet. För flera tillfällen kunde man påvisa att assistenterna och brukarna varit på semester i Spanien, men inte vid samma tillfälle och ändå redovisades assistanstimmar. Sex personer fälldes.

Parallellt med detta startades ett annat assistansbolag i Malmö.<sup>3</sup> Flera av de anställda på assistansbolaget i Borås var även anställda på assistansbolaget i Malmö.

I Malmö var fusket mer omfattande och motsvarade assistanstimmar för sexton miljoner kronor och femton personer fälldes. Bedrägeriet var riktat mot både Försäkringskassan och Malmö Kommun.

Personerna som påståtts arbeta som assister gav olika förklaringar. Ett fåtal hävdade att de utfört det påstådda arbetet,

<sup>3</sup> Malmö Tingsrätt B 524–18.

några uppgav att de inte varit assistenter och att de inte varit medvetna om att deras identiteter använts. En av de åtalade uppgivna assistenterna uppgav att tidrapporterna inlämnats in blanco. Han hade öppnat bankkonton för insättning av lön, men överlämnat bankdosa, kort och pinkod till en administratör på assistansbolaget för disposition av bankkontot och dess medel, men menar att han inte haft någon egen vinst i upplägget. Han hävdade också att även om de själva inte utfört assistansen som angivits i tidrapporterna har den utförts av andra personer, varvid utbetald lön motsvarar verkligt arbete. Minst en person har rest till Sverige från ett annat EU-land med löfte om arbete som assistent men att han sedan varit ovetande om att hans identitet använts och han uppgav att han blivit lurad. Två av de fällda är föräldrar till ett underårigt barn som hade fått beslut om assistansersättning. De flesta av assistenterna har inte varit svensktalande och uppgav sig okunniga om de svenska regelverken.

Flera styrelseledamöter har återfunnits i styrelser för andra assistansbolag och storleken på det totala nätverket är oklar.

#### **Underlåtelse att meddela utflyttning ledde till bidragsbrott**

2006 beviljades en person statlig personlig assistans. Brukarens fru anställdes av ett större assistansbolag för att utföra assistans. Familjen flyttade utomlands senast 2010 men meddelade varken assistansbolaget eller Försäkringskassan, vilket medförde att barnbidrag, flerbarnstillägg och medel för personlig assistans betalades ut fram till 2013 då utflyttningen blev känd för myndigheterna. Familjen förnekade utflyttningen men genom att den friskola som barnen gått på uppgav att barnen slutat, vattenförbrukningen i den uppgivna villafastigheten var abnormt låg, eftersändning hade gjorts och man kunde föra i bevisning att medel överförts till konton i ett annat land bedömde tingsrätten det fört i bevis att familjen inte varit bosatta i Sverige under den uppgivna perioden. Rätten fann inga bevis för att assistansbolaget varit involverade.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Eksjö tingsrätt B 1368–15.

### **Socialt och ekonomiskt utsatta lockades till Danmark – identiteter användes i svindel**

2015 inledde den danska polisen en utredning avseende en serie inbrott och stölder. Polisen identifierade en potentiell huvudman och efter att telefonavlyssning godkänts kunde polisen konstatera att upplägget omfattade flera orter i Danmark och även innefattade människohandel. Under utredningen framkom att de utländska medborgarna hade lockats till Danmark med löfte om arbete. Efter att de beviljats danskt CPR och fått tillgång till ett bankkonto inkvarterades de i lägenheter runt om i Danmark. Individerna som valdes ut var resurssvaga och i regel analfabeter. Huvudmännen omfattade minst en jurist och en revisor med omfattande kunskap om det danska socialförsäkringssystemet och skattesystemet. Förutom att de utländska medborgarna fick delta i rån och inbrott användes deras identiteter som direktörer och anställda i omfattande skattebedrägerier och i syfte att få ut felaktiga utbetalningar från socialförsäkringssystemen. Upplägget bestod av minst tre celler och uppskattningsvis utnyttjades minst 300 identiteter.<sup>5</sup>

Fallet bedömdes också som extra utmanande för rättsväsendet eftersom rent juridiskt är de individer som lurats till Danmark ansvariga för bedrägerierna. Komplexiteten återspeglas också i att rättegångsmaterialet bestod av 6 500 sidor och domslutet var på totalt 178 sidor.

Totalt sett dömdes nitton personer för människohandel och för bedrägerier på totalt 31 miljoner danska kronor.

---

<sup>5</sup> Nordiska rådet 2018, *Norden som gemensam marknad för människohandel*, Tema Nord 2018:501, s. 25.