

Kortversion av rapport 2015:8

FOLKBOKFÖRING

pension

PGI

A-kassa

Betyg

SGI

Sjukersättning

## Intyget som dörröppnare till välfärdssystemet

*En rapport om välfärdsbrott med felaktiga intyg*

**brå**

# Innehåll

Inledning.....	3
Intygen .....	4
Intygsgivarna .....	9
Gärningspersonerna .....	12
Skador på flera nivåer .....	13
Välfärdssystemet hänger ihop.....	14
Fokus på efterkontroll .....	15
Informationsflödet i välfärdssystemet.....	16
Kontrollen i välfärdssystemet .....	17
Förebyggande förslag .....	18

Författare: Johanna Skinnari, Nicole Thorell och Lars Korsell  
Publiceringsår: 2015

Form: Ordförandet AB  
Tryck: Lenanders Grafiska AB

Kortversion av rapport 2015:8  
ISSN: 1100-6676  
ISBN 978-91-87335-51-8  
URN:NBN:SE:BRA-611

# Inledning

Rapporten *Intyget som dörröppnare till välfärdssystemet. En rapport om välfärdsbrott med felaktiga intyg* (2015:8) presenteras här i en förkortad version med fokus på intygen, intygsgivarna, gärningspersonerna, kontroll och förebyggande förslag. Den präglas av ett systemperspektiv på felaktiga utbetalningar, och syftet med undersökningen är att studera helheten, att se hur välfärdssystemets myndigheter är beroende av varandra och vad det får för konsekvenser för att förebygga och bekämpa brott. Fokus ligger på felaktiga intyg som används för att begå vad som här kallas välfärdsbrott – bidragsbrott och bedrägerier mot de myndigheter som ingår i studien.

Systemperspektivet innebär att så olika bidrag som sjukpenning, pension och lönegaranti ingår i undersökningen. Med bidrag avses även det som i strikt mening är förmåner och ersättningar, men för enkelhetens skull kallas de i denna rapport för bidrag.

Undersökningen bygger på en genomgång av 159 ärenden med välfärdsbrott och 92 intervjuer, företrädesvis med myndighetspersoner, men också med gärningspersoner och intygsgivare. Till detta kommer samtal till en tipstelefon, en mindre internetanalys och seminarier.

## I studien har följande myndigheter och organisationer medverkat:

Arbetsförmedlingen  
 Centrala studiestödsnämnden (CSN)  
 Försäkringskassan  
 Pensionsmyndigheten  
 Skatteverket  
 Stockholm stad  
 Universitets- och högskolerådet (UHR)  
 Inspektionen för socialförsäkringen (ISF)  
 Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF)  
 Arbetslöshetskassornas samorganisation  
 Migrationsverket  
 Länsstyrelsen i Stockholm  
 Kronofogden (Tillsynsmyndighet i konkurser)  
 Uppsala universitet  
 Polisen  
 Åklagarmyndigheten

För en utförligare redogörelse för metoden, se fullängdsrapporten.<sup>1</sup>

Alla tidigare studier talar för att de allra flesta utbetalningar från välfärdssystemet är korrekta. Så varför ägna en hel rapport åt den klart mindre del som blir fel? För det första motsvarar även en låg andel felaktiga utbetalningar stora belopp genom välfärdssystemets volymer. För det andra går det genom ett systemperspektiv att identifiera glapp i systemet och regelverken som går att täppa till, och därmed att försvåra och förebygga välfärdsbrott i framtiden.

<sup>1</sup> Brås rapport *Intyget som dörröppnare till välfärdssystemet. En rapport om välfärdsbrott med felaktiga intyg* (2015:8), som denna publikation är en kortversion av.

# Intygen

De utbetalande myndigheterna har mycket gemensamt, inte minst genom att de är beroende av korrekta intyg. Alla utbetalande myndigheter i undersökningen mottar dock felaktiga intyg.

Vissa intyg är grundläggande för att ta sig in i välfärdssystemet – framför allt identitetshandlingar. Migrationsverket och Skatteverket – som kan ses som grindvakter till systemet – har dock betydligt mer erfarenhet och bättre verktyg för att bedöma identitetshandlingar än övriga myndigheter. Genom folkbokföringen har Skatteverket också uppgifter om bosättning. Vid sidan av identitetsfrågan är dessa uppgifter av stor betydelse för att ta sig in i välfärdssystemet, eftersom vissa bidrag är bosättningsbaserade. En annan viktig typ är de inkomstrelaterade intygen. En särskild svårighet för myndigheterna är att intygen inte är standardiserade, utan kan se ut i stort sett hur som helst. I undersökningen finns allt från handskrivna lönespecifikationer till noggrant ifyllda blanketter som den utbetalande myndigheten har utformat. Variationen försvårar en effektiv kontroll. Nedan presenteras de mest centrala intygen.

## Identitetshandlingar

Det mest grundläggande intyget i välfärdssystemet är identitetshandlingen. Identitetshandlingen kopplar ihop den

sökande med andra intyg, dvs. att uppgifter från exempelvis ett läkarintyg gäller den aktuella personen som legitimerat sig och angett konto för utbetalning. Felaktiga identitetshandlingar kan vara förfalskade av personen själv eller så har personen köpt en förfalskad identitetshandling. En annan variant är där identitetshandlingen i grunden är utfärdad av korrekt instans, men innehåller felaktigheter eftersom personen som ansökt om handlingen avsiktligt lämnat felaktiga uppgifter om sin identitet.

### Varningssignaler angående identitetshandlingar:

- Säkerhetsdetaljer är ofullständiga eller svårtydda.
- Underskriften stämmer ej med den påstådda innehavarens.
- Personen uppger andra uppgifter än de som står i id-handlingen (exempelvis personnummer).
- Linjer är sneda, siffror suddiga eller otydliga.

## Arbetsgivarintyg

Arbetsgivarintyget kan beskrivas som det mest strategiska intyget i välfärdssystemet. Skälet är att många bidrag är inkomstrelaterade, vilket innebär att felaktiga arbetsgivarintyg – som överdriver arbetstid och lön – ligger till grund för många välfärdsbrott. Uppgifter om arbete är viktiga för att kunna fastställa rätt ersättningsnivå för den som söker bidrag vid arbetslöshet, föräldraledighet eller sjukdom. Arbetsgivarintyget utfärdas av arbetsgivaren. De felaktiga arbetsgivarintygen kan vara av olika

karaktär. Arbetstagaren kan ha skrivit sitt eget intyg. Det kan även vara delvis felaktigt, till exempel undertecknat av arbetsgivaren men därefter manipulerat. Det felaktiga arbetsgivarintyget kan även vara upprättat i maskopi med arbetsgivaren. Olika former av arbetsgivarintyg, som anställningsavtal och lönespecifikationer, blir strategiska intyg. Ett problem med den här typen av intyg är att det saknas standardisering, vilket försvårar för myndigheter att skilja ett äkta intyg från ett felaktigt.

## Lönespecifikationer

En annan typ av intyg med syfte att tillhandahålla uppgifter om en persons anställning – närmare bestämt uppgift om lön – är lönespecifikationer. Eftersom lönespecifikationerna varierar stort i utseende, är det svårt att kontrollera dem på ett bra sätt. De felaktiga lönespecifikationerna kan vara helt förfalskade, det vill säga att någon lön aldrig

har betalats ut till personen. I andra fall är specifikationen manipulerad, på så sätt att lönen har ändrats.

## Läkarintyg

Läkarintygen är centrala för bedömningen av arbetsförmågan. För att fastställa en diagnos som innebär att personen är berättigad till bidrag, för att den inte kan försörja sig på grund av sin sjukdom, sitt funktionshinder eller annan nedsättning av arbetsförmåga upprättas ett läkarintyg. Intyget befriar också i vissa fall från krav på närvaro i aktiviteter. De felaktiga läkarintygen kan vara av olika karaktär. Ett intyg kan vara helt förfalskat, manipulerat, köpt eller vara utställt av en vilseledd läkare, där patienten simulerat ett sjukdomstillstånd. Läkaren kan också ha påverkats av hot från patient eller effektivitets- och vinstkrav från arbetsgivaren. Läkaren kan känna sig pressad av arbetsgivaren att ställa ut intyg som kanske inte är helt korrekta.

### Varningssignaler arbetsgivarintyg och lönespecifikationer:

- Datumen stämmer inte.
- Den ackumulerade lönen stämmer inte med månadslönen. Semesterersättningen ser konstig ut.
- Adressuppgifter och telefonnummer stämmer inte.
- Lönen är betydligt högre än genomsnittet för branschen eller yrkesgruppen.
- Lönen har höjts avsevärt kort före den aktuella sjukdomsperioden eller föräldraledigheten.
- En nära anhörig skriver under intyget.

### Varningssignaler läkarintyg:

- Ett "alldeles för korrekt" intyg. För bra skrivet, helt fläckfritt.
- Vaga eller diffusa diagnoser som saknar de objektiva fynd som den specifika diagnosen i normalfallet innefattar.
- Intyg som bygger på tidigare intyg, som i sin tur bygger på en berättelse. Svårt att följa objektiviten.
- Typen av vårdgivare, att patienten reser mycket långt för att uppsöka en allmänläkare.
- Orimligt datum.

## Kontoutdrag

Kontoutdrag från banken används när en person som söker bidrag behöver styrka sin ekonomiska situation. De som fuskar med kontoutdrag vill dölja inkomster som inte går att kombinera med vissa bidrag, exempelvis ekonomiskt bistånd från kommunerna. Kontoutdraget kan vara helt förfalskat eller delvis manipulerat av den sökande själv, eller så kan det vara en köpt tjänst.

### Varningssignaler kontoutdrag:

- Sneda linjer eller rader.
- Otydliga siffror.
- Konstig logga för banken (suddig eller otydlig).

## Bostadsintyg

För att få bidrag för bostadens kostnader krävs ett intyg som visar hyrans storlek och vilka personer som bor i bostaden. Därmed blir det aktuellt med ett bostadsintyg. De felaktiga bostadsintygen avser hyrans storlek. Hyran höjs så att det ger sken av att kostnaden för bostaden är högre än vad som är fallet. Eller så anges felaktigt antal boende i hushållet, vilket kan påverka bidragets storlek. Ett par skenseparerar på pappret för att på så sätt få ut mer i bostadsbidrag. I vissa fall är hyresvärden med på upplägget. I andra fall är det de boende själva som manipulerar bostadsintyget.

## Studieintyg

Med studieintyg avses här betyg från gymnasiet eller komvux, antagningsbevis, betyg och examensintyg från högskola eller universitet som rapporteras in i LADOK-systemet. Nästan alla svenska universitet och högskolor är anslutna, liksom CSN. Studieintygen inkluderar även utländska betyg och examina. Närvarorapporter anger om gymnasiestudenten är berättigad till studiebidrag. De felaktiga studieintygen kan komma från så kallade bluffuniversitet. Det finns bluffuniversitet som utfärdar examensbevis och betyg mot betalning. Till detta kommer förfalskade intyg från ackrediterade universitet. De felaktiga studieintygen kan även vara köpta eller förfalskade studieintyg från utlandet, manipulerade och felaktiga betygsdokument. Exempel finns på manipulerade gymnasie- och komvuxbetyg. Betygen har höjts och kurser har lagts till för att i förlängningen ge behörighet till utbildning på högskola eller universitet. Det kan även röra sig om en falsk eller felaktig studieförsäkrans.

### Varningssignaler studieintyg:

- Tivelaktigt lärosäte.
- Sneda linjer eller rader, liksom suddiga eller diffusa siffror, bokstäver och betyg.
- Underskriften stämmer inte med hur det brukar se ut från det specifika lärosätet.
- Stämplars, sigill, papperstyp eller typsnitt avviker från hur det brukar se ut från det specifika lärosätet.

## Beslut om lönegaranti

När ett företag går i konkurs och inte kan betala ut lön till sina anställda, kan en ansökan om statlig lönegaranti upprättas. De felaktiga besluten om lönegaranti har i några fall varit förfalskade. Konkursförvaltarens brev och namnteckning förfalskas och ett förfalskat beslut skickas in till Länsstyrelsen. Exempel finns också på att anställningsförhållanden fabriceras. Bolagsföreträdarna försöker mörka fel eller ändra i bokföring och andra dokument, för att det ska se ut som att företaget haft fler anställda, eller betalat ut mer i lön, än i verkligheten. Eftersom konkursförvaltaren får förlita sig på tidigare dokumentation, förekommer det att felaktig dokumentation leder till felaktiga beslut. Dessutom förekommer identitetsfusk i samband med konkurser och lönegarantier. De anställda existerar kanske inte alls, och det kan då handla om falska identiteter eller kapade identiteter. I vilket fall är det en gärningsperson som genom påhitade anställda erhåller lönegaranti.

## Tidrapporter

Tidrapporter är centrala vid assistansersättning, och innehåller information om vem som arbetat och hur många timmar. Assistansbolaget skickar in tidrapporter till Försäkringskassan som underlag om hur många timmar assistenterna arbetat. En felaktighet som förekommer är när sig assistenten själv fyller i rapporterna fel. Vissa upplägg bygger på en överenskommelse mellan assistansbolag och assistent, vilket betyder att tiden för

utförd assistans överdrivs av assistenten. Ytterligare exempel är att tidrapporterna skrivs under in blanco av en assistent, men justeras av assistansbolaget. Även här överdrivs tiden för utförd assistans. I vissa fall har assistenterna till och med varit påhittade, och företrädare för assistansbolaget har själva fyllt i rapporten, utan att någon assistans har blivit utförd överhuvudtaget. Slutligen finns fall där brukaren själv fyllt i tidrapporten och "ökat på" utförd assistans. Här behöver inte assistansbolaget vara medvetet om välfärdsbrottet.

### Varnings signaler tidrapporter:

- Orimligt antal timmar.
- Timmar som inte går ihop (exempelvis att assistenten har för korta intervaller mellan passen, eller arbetar trots samtidig semester, etc.)
- Namnteckningar som skiljer sig åt men avser samma person.

## Intyg på liv och död

Pensionsmyndigheten betalar ut den allmänna pensionen och efterlevandepension. Om en person vistas utomlands men har en pension från Pensionsmyndigheten, kan myndigheten i sin handläggning kräva in intyg som fastställer om en person är vid liv eller inte, så kallade levnadsintyg. Det har hänt att dessa intyg förfalskas även om det inte uppges vara så vanligt. Pensionsmyndigheten hanterar även dödsfallsintyg, som är viktiga när bidrag till efterlevande ska betalas ut. I materialet finns exempel där

dödsfallsintyget förfalskats helt, det vill säga att personen inte är död. Det kan också vara så att släktband förfalskas, att någon påstår sig vara släkt med den avlidne fast så inte är fallet, för att på så

sätt kunna få bidrag från Pensionsmyndigheten.

För fler exempel på intyg och en längre beskrivning av dem, se sidan 32 i full-längdsrapporten.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Brås rapport Intyget som dörröppnare till välfärdsystemet. *En rapport om välfärdsbrott med felaktiga intyg* (2015:8), som denna publikation är en kortversion av.



# Intygsgivarna

Intygen tas fram av tredje part, här kallad intygsgivare, i form av arbetsgivare, hyresvärd, läkare, lärare, examensförrättare, konkursförvaltare, myndighet eller liknande. Ibland har visserligen den sökande själv ställt ut intyget, men då utger sig denne för att vara en intygsgivare. I andra fall har intygsgivaren blivit lurad eller förmått att skriva ett felaktigt intyg. Eftersom intyget kommer från en utomstående tredje part, tillskriver myndigheterna uppgifterna stor betydelse. Ett problem är att intygsgivarna ofta är omedvetna om sin centrala roll för välfärdssystemet, och särskilt arbetsgivare spelar en viktig roll.

## Arbetsgivaren

Syftet med att skriva ett arbetsgivarintyg, och att där bättra på lönen och anställningstiden, behöver inte vara att hjälpa någon till välfärdsbrott, utan till ny anställning. I vissa fall är intygsgivarna inte omedvetna, utan begår egna brott. Framför allt arbetsgivare kan göra sig skyldiga till egna skatte- och bokföringsbrott. Exempel i undersökningen finns där de behöver arbetskraft på pappret till egna välfärdsbrott med arbetsgivarstöd, lönegaranti eller assistansersättning.

### Några slutsatser om arbetsgivaren:

- Behöver arbetstagare på pappret för egna bedrägerier.
- Säljer intyg, till betydande summor när det gäller felaktiga arbetstillstånd.
- Kompenserar för lägre svart lön genom att vara generös med intyg.
- Vill vara snäll mot gärningspersonen. De är släkt, nära vänner.
- Ser inte sig själv som intygsgivare i välfärdssystemet, utan gör det den blir tillfrågad om.

## Läkaren

En svår situation i ärenden och intervjuer är när en läkare ställer en diagnos baserat på patientens muntliga uppgifter och inte utifrån en klinisk bedömning. Det kan föranleda att läkaren inte vill göra någon bedömning av patientens arbetsförmåga. Det finns exempel på läkarintyg där det saknas en beskrivning av patientens funktionsnedsättning utifrån observationer och systematiska undersökningsfynd. Det gäller att förmåns-handläggaren uppmärksammar vad som saknas i intyget, i synnerhet om undersökningsfynd saknas och intyget snarare är ett referat av patientens berättelse.

### Några slutsatser om läkaren:

- Läkaryrket handlar om att bota och behandla patienter, inte göra bedömningar av arbetsför-måga och liknande till utbetalande myndigheter.
- Läkaren är stressad och hinner inte utreda allt, och får därmed lita på patientens ord.
- Andra personer talar i stället för patienten – som anhöriga, assistenter och assistansanordnare.
- Läkaren är rädd för sin hotfulla patient.
- Läkaren vill inte betraktas som obekvämt av sin arbetsgivare, som strävar efter nöjda kunder.
- Läkaren tjänar pengar på att skriva felaktiga intyg.
- Läkaren blir lurad av en övertygande patient.

## Hyresvärden

Hyresvärdarna intygar både var en person bor och hur hög hyra den betalar. Hyresvärden spelar en viktig roll för myndigheterna vid kontroll av bosättning. Det finns två typer av hyresvär-

### Några slutsatser om hyresvärden:

- Hyresvärden ser det inte som sitt ansvar att lämna uppgifter till myndigheterna.
- När hyran betalas av socialtjänsten blir den alltid betald, socialtjänsten är den optimala betalaren.
- Hyresvärden är lojal med sin hyresgäst.
- Hyresgästen har haft det svårt i livet, om den personen vill stå ensam på kontraktet trots att det finns en sambo upplever inte hyresvärden det som sin sak.
- Informella hyresvärdar har dåliga rutiner och underlag.
- Hyresvärden bryr sig inte om att hyresgästen begår välfärdsbrott.

dar i materialet. Den första är formella hyresvärdar, av varierande storlek – från små privata till stora inom allmännyttan. Den andra utgörs av privatpersoner som hyr eller äger en bostad, och i sin tur hyr ut eller låter personer skriva sig som inneboende.

## Myndigheter som intygsgivare

Utländska myndigheter är viktiga intygsgivare för personer som är utlandsfödda, liksom för svenskar som flyttat utomlands, men får ta med sig vissa bidrag, som pension. Även svenska myndigheter agerar intygsgivare. Eftersom de flesta bidrag bygger på inkomst- eller adress-

### Några slutsatser om myndigheter som intygsgivare:

- Myndigheter borde ha starka motiv att lämna ifrån sig korrekta uppgifter. De är dock ofta ovetande om sin intygsgivande roll.
- Myndigheternas fokus riktas mot egna mål och snabb handläggning, inte på systemet som helhet, som kan ha en annan logik än den som präglar den egna myndigheten.
- Trots detta litar man många gånger på uppgifter från andra myndigheter och godtar dem utan att utreda närmare.
- Utländska myndigheter har sällan starka incitament att ta fram intyg. När svenska myndigheter propser på intyg, finns en risk att sökanden börjar förfalska intyg.
- En utländsk myndighet i en svag stat har inte möjligheter att kontrollera uppgifter de får från sin medborgare. Myndigheten ställer därför ut det intyg personen ber om eller vill betala för.

uppgifter, får Skatteverket en central roll som intygsgivare. I synnerhet folkbokföringsuppgifter har hög trovärdighet och accepteras av andra myndigheter, utan närmare tanke på om Skatteverket har fått ett felaktigt underlag. Ytterligare en aspekt är kontrolluppgifter, som något förenklat är uppgifter lämnade från ett företag till Skatteverket.

## Konkursförvaltaren

När ett företag går i konkurs, lämnar de in en ansökan till tingsrätten. I samband med rättens beslut utses en konkursförvaltare, vanligen en advokat med erfarenhet av konkurser och affärsjuridik. En stor del av arbetet med det så kallade konkursboet handlar om att gå igenom egendom och avtal, exempelvis med anställda. Därmed är det konkursförvaltaren som gör en bedömning av vilka som är anställda och vilka av dessa som inte fått all sin lön. Sedan fattar förvaltaren beslut om lönegaranti.

### Några slutsatser om konkursförvaltaren:

- Konkursförvaltaren ser det inte som sitt uppdrag att kontrollera, utan vill snabbt komma till beslut om lönegaranti om det inte finns uppenbara fel.
- Uppdraget ses som att upprätthålla en social skyddslagstiftning och inte misstänka arbetstagarna.
- Även om konkursförvaltare fattar beslut på egen hand, upplevs ansvaret som delat, eftersom Länsstyrelsen gör utbetalningen.
- Konkursförvaltaren utsätts för hot och påverkas av företrädare för bolaget eller av arbetstagare.

För fler exempel på intygsgivare och en längre beskrivning av dem, se sidan 51 i fullängdsrapporten.<sup>3</sup>

<sup>3</sup> Brås rapport Intyget som dörröppnare till välfärdssystemet. *En rapport om välfärdsbrott med felaktiga intyg* (2015:8), som denna publikation är en kortversion av.

# Gärningspersonerna

Undersökningen visar att det finns en stor variation när det gäller gärningspersoner. Vissa har kommit in i systemet på ett korrekt sätt, men använder felaktiga intyg för att stanna kvar trots att de inte längre är berättigade till bidrag. I undersökningen finns många exempel på att man, när arbetslösheten eller praktiken övergår i arbete, vill behålla arbetslöshetsersättningen eller det ekonomiska biståndet tills lönen utbetalas. En variant på detta är utlandsstudenter som inte klarar studierna. Andra är berättigade till ett grundbidrag, men fuskar till sig lite extra i form av ersättningar för kostnader de aldrig haft eller för högt bostadsbidrag. Vissa gärningspersoner ger uttryck för att de befann sig i ekonomiskt trångmål och behövde varenda krona.

Andra gärningspersoner har haft ambitionen att begå ett välfärdsbrott redan från början. Ett illustrativt exempel kommer från en kontrollutredare som sett personer utveckla sitt fusk och börjat varva arbetslöshetsersättning och sjukpenning. Utredaren menar att de kunnat

hålla på mycket länge innan de upptäckts, eftersom de förflyttar sig mellan olika bidrag.

Ytterligare en grupp gärningspersoner har lärt sig välfärdsbrotten genom familj, nära vänner eller bekanta. Enligt intervju personer har de ofta stort myndighetsförakt och det kan i dessa fall nästan bli en sport att lura systemet. Det finns också inslag av kriminellt belastade gärningspersoner, som antingen använder välfärdssystemet för en grundinkomst eller som huvudnäring. Vissa av de senare använder också företag i sina välfärdsbrott. Här sker det medvetet, och handlar om stora belopp och kriminell affärsverksamhet. 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.

För en mer detaljerad beskrivning av gärningspersonerna, se sidan 69 i fullängdsrapporten.<sup>4</sup>

<sup>4</sup> Brås rapport Intyget som dörröppnare till välfärdssystemet. *En rapport om välfärdsbrott med felaktiga intyg* (2015:8), som denna publikation är en kortversion av.

# Skador på flera nivåer

Välfärdsbrotten medför skador på flera nivåer. Vid felaktiga utbetalningar mäts gärna skadorna i a) felaktigt utbetalt belopp, b) återkrävt belopp och c) beviljat men inte utbetalt belopp. Det är högst relevanta mått.

Många bidrag är både sjukpenning- och pensionsgrundande. Det innebär att en felaktigt utbetald lönegaranti kan medföra felaktigt utbetald arbetslöshetsersättning eller föräldrapenning. Dessa bidrag genererar i sin tur felaktigt utbetald pension. Felen växer eller ackumuleras i systemet.

I undersökningen finns exempel på att oseriösa aktörer också använder bidrag för att påverka konkurrensen inom sin bransch. Felaktigt utbetald assistansersättning eller arbetsgivarstöd gör att vissa företag skapar högre vinstmarginaler genom ersättning från staten. Några intervjupersoner menar att det i förlängningen också innebär att dessa gärningspersoner kan dumpa priser och vinna upphandlingar. Välfärdsbrotten kombineras i vissa fall med bedrägerier mot andra system, som olika ekobrott eller bedrägerier mot privat försäkring.

Forskningen om ekonomisk brottslighet visar dock att förtroendeskadorna är betydligt större än de ekonomiska. Något förenklat innebär detta att välfärdsbrotten riskerar att minska förtroendet för välfärdssystemet och mellan

grupper i samhället. Om känslan är att välfärdssystemet läcker felaktigt utbetalade belopp, finns risken att fusket ökar.

Denna undersökning har fokuserat på felaktiga intyg och på hur välfärdssystemet hänger ihop. Ett centralt syfte har varit att identifiera glapp i systemet, som gärningspersoner utnyttjar. Genom att täppa till dessa glapp förebyggs brott – och därmed värnas också förtroendet för systemet.

Välfärdsbrottsligheten utmanar grupp-solidariteten i samhället. Något spetsigt formulerat vill ingen känna sig som den sista skattebetalaren och den första som blir utan bidrag och pension. Pensionssystemet bygger på ett samhällskontrakt mellan generationer. Välfärdsbrotten riskerar att minska förtroendet i samhället, förtroendet för välfärdssystemet och för att kommande generationer visar samma offervilja som dagens. I praktiken innebär välfärdsbrottens skador på sociala relationer att dörren kan öppnas för kraftiga förändringar av välfärden. Det rimliga är att det då handlar om försämringar och enförsämrade välfärd drabbar de sämst lottade. Vill man slå vakt om välfärdssystemet finns det därför skäl att fortsätta tidigare statliga utredningars arbete (exempelvis FUT-delegationens arbete med att minska utrymmet för välfärdsbrott). En god början är att motverka felaktiga intyg.

# Välfärdssystemet hänger ihop

Välfärdssystemet har vuxit fram successivt, och med tiden kommit att omfatta en lång rad myndigheter. Till detta kommer organisationer som arbetslöshetskassorna och kommunerna – som i denna rapport inkluderas i myndighetsbegreppet, för enkelhetens skull.

Även om alla myndigheter har sitt eget regelsystem, hänger de ihop och är beroende av varandra. Ett tydligt exempel är att Skatteverkets beslut angående identitet, bosättning och inkomst påverkar andra myndigheters beslut om utbetalningar.

Trots detta finns det skarpa gränser mellan myndigheterna, vilket ger gärningspersoner tillfällen att begå välfärdsbrott och gör det svårare för myndigheterna att upptäcka dem.

Trots begränsningar drar myndigheterna nytta av varandra i välfärdssystemet. Ett exempel är gemensamma arbetsgrupper, som kartlägger och analyserar risker och trender på brottsområdet. Dessutom influeras myndigheter som inte kommit lika långt i sitt kontrollarbete av liknande myndigheter som kommit längre. Inte minst Försäkringskassan ses som en föregångare, med en förhållandevis lång historia av särskilda kontrollutredare. Upptäcktsrisken för välfärdsbrotten varierar – vissa myndigheter är duktigare än andra på att upptäcka dem. Skatteverket har en central roll, eftersom de hanterar uppgifter som är viktiga för de utbetalande myndigheterna i handläggningen av bidrag.

# Fokus på efterkontroll

Kontrollverksamheten är en förhållandevis ny del av de utbetalande myndigheternas uppdrag. Det innebär att fokus ofta ligger på att betala ut bidrag, skyndsamt. Samtidigt har alla de utbetalande myndigheterna i varierande grad utvecklat kontrollverksamheter.

När myndigheterna tänker på och talar om kontroll, handlar det ofta om att genomföra en kontroll när bidraget redan har betalats ut. Det finns kontrollmoment redan i förmånshandläggningen, men omfattningen varierar stort mellan myndigheter och handläggare. I undersökningen skymtar duktiga, drivna handläggare som inte bara kontrollerar utan också hittar felaktiga intyg före utbetalning. Andra handläggare vet inte riktigt vad de ska leta efter, utan utför någon åtgärd som närmast kan beskrivas som en rituell kontroll, och fattar sedan ett beslut. En försvårande omständighet som nämns i intervjuer och ärenden, är att myndigheterna prioriterar snabb handläggning och utbetalning framför korrekt sådan.

När handläggningen brister försvåras kontrollutredarnas och rättsväsendets arbete i ett senare skede. I vissa fall blir det svårt att utreda och bedöma om den

sökande har gjort fel, eftersom den lämnat uppgifter som myndigheten missat. Om handläggaren har godkänt uppenbart felaktiga intyg – i vart fall uppenbara för utredaren som kan mer om kontrollfrågor – kan det bli svårare att styrka uppstått. Detta krävs för att den utbetalande myndighetens kontrollärende ska leda till en förundersökning eller åtal och dom. Att detta är ett problem för många myndigheter illustreras av flera frustrerade kontrollutredare som intervjuats för denna undersökning.

Bidrag till företagare beskrivs som särskilt eftersatta i kontrollhänseende. Det är särskilt problematiskt, eftersom dessa utbetalningar ofta är betydligt större än bidrag till enskilda. Handläggarna skolas i att kontrollera sökanden och dennes förhållanden. Om bidragets storlek ska avgöras av en företagares lön, eller andra aspekter av verksamheten, krävs dock grundläggande kunskaper i redovisning och associationsrätt. Att begripa sig på ett bolag kan kräva andra verktyg och kompetens än för enskilda sökande. Här kan de utbetalande myndigheterna utveckla sitt arbete och ta lärdom av exempelvis Skatteverket.

# Informationsflödet i välfärdssystemet

Det finns många avväganden att göra i sekretessfrågor. Den enskildes integritet ska vägas mot andra värden, som bättre kontroll av statliga medel, effektivare ärendehantering och bättre service för den enskilde. Lagstiftaren har skapat ett välfärdssystem med en stor mängd myndigheter som är beroende av varandras uppgifter. Ett beslut på en myndighet påverkar ett beslut på en annan myndighet.

## Lagen om underrättelseskyldighet

Väsentligt utökade möjligheter till informationsutbyte infördes genom lagen (2008:206) om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemet (prop. 2007/08:48). Den gäller bidrag, ersättningar och lån för personligt ändamål, men omfattar inte bidrag till företag. En annan begränsning är att socialtjänsten får ta emot men inte lämna underrättelser.

Många intervjupersoner betonar att det är oklart vad lagen ger dem för möjligheter. Lagen om underrättelseskyldighet används inte i den utsträckning som det var tänkt när lagen kom. En annan svaghet är att underrättelser kommer slumpmässigt. Intervjupersoner i studien efterlyser ett mer systematiskt utbyte av uppgifter.

## Sekreteshinder

Informationsflödet försvåras av sekretessen mellan myndigheter, liksom av sekretess inom en och samma myndighet. Ett återkommande problem som lyfts av intervjupersoner på flera myndigheter är sekretessen mellan Skatteverkets olika verksamhetsgrenar. Det beskrivs som mycket frustrerande att misstänka brott mot den egna myndigheten, men inte få lämna vidare information. Även inom kommunerna betonar intervjupersoner problem med sekretess inom verksamheten, exempelvis mellan olika stadsdelar.



# Kontrollen i välfärdssystemet

På basis av resultaten har en tabell skapats. Den första kolumnen beskriver ett idealiskt välfärdssystem där det knappt finns några behov av kontroll. Den andra

kolumnen skildrar situationen idag. Den tredje kolumnen skissar på hur kontrollen kan förbättras.<sup>5</sup>

**Tabell 1. En sammanfattning av kontroll i välfärdssystemet.**

	Tänkt kontroll	Verklig kontroll	Möjlig kontroll
Intygsgivarna	Intygsgivare med stor insyn i sökandens förhållanden och hög integritet. Skriver inte bara intyg utan gör egna bedömningar.	Intygsgivare med egna vinstintressen, som vill slippa hot och problem eller hjälpa sina vänner. Förstår inte sin roll som intygsgivare.	Motiverade och ersatta intygsgivare. Arbetsgivarintyg kan ersättas av någon form av månadsuppgift. Utmaningen är att komma närmare betalningarna.
Ledning	Ledning som vill slå vakt om välfärden och hjälpa de som behöver och är berättigade till bidrag.	Ledning som inte vill ha fokus på felaktigheter och kontroll utan på kundnöjdhet och snabba utbetalningar.	Tydlig styrning som sätter en viss kontrollnivå hos förmånshandläggarna. Insikt om att kontroll och effektivitet går att förena.
Handläggare	Motiverade och kunniga handläggare med rutiner och kontrolltänk.	Handläggare med höga servicekrav och pinnjakt, men bristande förståelse för sin betydelse för helheten.	Relevanta kontroller, tydligt förklarade så de går att tillämpa. System som identifierar och sorterar ut "riskärenden".
Kontrollutredare	Kontrollutredare som upptäcker vad de andra i kedjan missar.	Frustrerade kontrollutredare som hittar för mycket och har svårt att kommunicera något uppsåt till polisen (vilket krävs för anmälan).	Kontrollutredare som kan koncentrera sig på det svårångade fusket, som handläggarna inte kan upptäcka.
System	System som möjliggör uppföljning och kontroll. Tydliga regelverk, samkörningar, underrättelser.	Systemet har krångliga regelverk, dåliga kontrollplaner. Systemet försvårar uppföljning. Befintliga möjligheter till underrättelse och information utnyttjas inte. Vissa bidrag täcks inte.	Ett system med förenklade och harmoniserade regelverk, kunskap om närliggande system. Befintliga möjligheter till att lämna underrättelser utnyttjas.
Intyg	Enbart korrekta och utförliga intyg som speglar ett verkligt förhållande.	Ett inslag av felaktiga intyg. Vissa är förfalskade och av låg kvalitet, andra är svårare att identifiera. Vissa myndigheter har standardiserade intyg.	Ersätta intyg med säkrare uppgifter. Större krav på standardiseringar, och att vissa uppgifter måste finnas med.

<sup>5</sup> För en mer detaljerad beskrivning, se sidan 88 i Brås rapport Intyget som dörröppnare till välfärdssystemet. *En rapport om välfärdsbrott med felaktiga intyg* (2015:8), som denna publikation är en kortversion av.

# Förebyggande förslag

- Lagen om underrättelseskyldighet kan användas mer än i dag och bör utvidgas till att omfatta alla välfärdsbrott. Av särskilt stor vikt är att inkludera stöden till företag. Det skapar frustration när en myndighet upptäcker brott mot en annan myndighet, men inte får lämna vidare denna information. Här kan informationsflödet – och därmed också kontrollen – bli mer effektivt.
- Sprid kunskap om möjligheterna att lämna impulser, så att lagen om underrättelseskyldighet används. Inför utbildningsinsatser för att öka impulserna.
- Överväg direktåtkomst för fler uppgifter. Slumpmässigt vilka som har direktåtkomst till uppgifter i välfärdsystemet. Se över databas- och registerlagstiftningar och ta ett samlat grepp.
- Öka kontrollkompetensen; lär av varandra och sprid goda exempel. I projektform kan myndigheter och organisationer hitta metoder för framgångsrikt kontrollarbete. Myndigheterna måste ha relevanta kontrollmoment redan vid handläggningen, när rätten till ett bidrag provas. Här kan erfarenheter från myndighetens egna kontrollutredare och andra myndigheter användas för att öka kontrollkompetensen. Behovet är särskilt stort vid bidrag till arbetsgivare (företag).
- Välfärdsbrott är svåra att upptäcka. Genom platsbesök i hem och på företag kan fel lättare hittas, uppgifter kan framkomma som går att utreda vidare, och bevisning kan noteras. För att Skatteverket ska kunna kontrollera misstänkta folkbokföringar, krävs ytterligare verktyg, såsom möjligheten att ge sig ut på fältet. Ett annat välfärdsbrott som kräver uppgifter från fältet är assistansbedrägerier. Ytterligare exempel på åtgärder på fältet rör skenanställningar.
- Samverka mer med polis och åklagare för bättre anmälningar, Bättre polisanmälningar kan göra polisen mer benägen att utreda välfärdsbrott.
- Ersätt intygsgivare med säkrare uppgifter. Inför en form av månadsuppgift där arbetsgivarna elektroniskt kommunicerar med Skatteverket. Det kan ersätta många intyg och blanketter, och det skapar säkrare uppgifter i systemet. Intygsgivare bör ersättas i den mån det går, och här har särskilt Skatteverket en viktig roll. Om månadsuppgift införs, ökar möjligheten att upptäcka felaktiga kontrolluppgifter, och i förlängningen också välfärdsbrott, tidigare än i dag.
- För regeringen finns utmaningar, inte minst eftersom välfärdssystemet består av många olika myndigheter, som sorterar under olika departement. Av förklarliga skäl försvårar detta styr-

ningen. Det ställer stora krav på samordning av de olika departementens och myndigheternas verksamheter. För att förbättra regeringens styrning krävs ett systemperspektiv; det är med andra ord viktigt att ta hänsyn till vilken roll myndigheterna har i välfärds-systemet.

- Tillsätt en statlig utredning som utreder överlappningar och glapp i regelverken, samt föreslår regelförenklingar. Regelförenklingar bör genomföras av flera skäl. För det första ökar sökandens möjligheter att förstå reglerna kring ett bidrag, och riskerna för oavsiktliga fel minskar. För

det andra blir det lättare för handläggarna att bedöma vilket bidrag som är aktuellt för sökanden och vilka krav som ska ställas på denne. När mängden misstag och oavsiktliga fel minskar, frigörs också resurser för att genomföra kontroller vid misstänkta välfärdsbrott med felaktiga intyg.

- Branschorganisationer kan arbeta mer aktivt med aktuella myndigheter för att förebygga välfärdsbrott. När välfärdsbrotten riskerar att påverka konkurrensen och har kopplingar till ekonomisk brottslighet inom samma bransch, har myndigheter och organisationer mycket gemensamt.

Felaktiga intyg utnyttjas för utbetalningar från myndigheterna inom välfärdssystemet. Beslut på en myndighet påverkar beslut på en annan, och får dessutom konsekvenser även på längre sikt:

En gärningsperson lämnar in ett felaktigt arbetsgivarintyg till Försäkringskassan för att få högre sjukpenning. Samma felaktiga arbetsgivarintyg kan också lämnas till en arbetslöshetskassa och ge felaktig arbetslöshetsersättning. Den felaktigt utbetalade sjukpenningen och arbetslöshetsersättningen genererar i framtiden felaktig pension.

För att skydda välfärdssystemet finns en särskild bidragsbrottslag och en lag som gör att myndigheterna är skyldiga att lämna uppgifter till varandra om misstänkt felaktiga utbetalningar. Trots lagstiftarens försök att skydda systemet finns glapp i regelverken, särskilt när det gäller bidrag som utbetalas till företag.

Rapporten identifierar problem och presenterar förslag till åtgärder. Den vänder sig såväl till beslutsfattare som till handläggare och utredare.



**Brottsförebyggande rådet/National Council for Crime Prevention**

BOX 1386/TEGNERGATAN 23, SE-111 93 STOCKHOLM, SWEDEN

TELEFON +46 (0)8 527 58 400 • FAX +46 (0)8 411 90 75 • E-POST [INFO@BRA.SE](mailto:INFO@BRA.SE) • [WWW.BRA.SE](http://WWW.BRA.SE)