

Rapport 2015:8

FOLKBOKFÖRING

pension

PGI

A-kassa

Betyg

SGI

Sjukersättning

S

## Intyget som dörröppnare till välfärdssystemet

*En rapport om välfärdsbrott med felaktiga intyg*



# Intyget som dörröppnare till välfärdssystemet

En rapport om välfärdsbrott  
med felaktiga intyg

Rapport 2015:8

**Brå – centrum för kunskap om brott och åtgärder mot brott**  
Brottsförebyggande rådet (Brå) verkar för att brottsligheten minskar och tryggheten ökar i samhället. Det gör vi genom att ta fram fakta och sprida kunskap om brottslighet, brottsförebyggande arbete och rättsväsendets reaktioner på brott.

ISSN 1100-6676  
ISBN 978-91-87335-42-6  
URN:NBN:SE:BRA-591

© Brottsförebyggande rådet 2015  
Författare: Johanna Skinnari, Nicole Thorell och Lars Korsell  
Produktion: Ordförandet AB  
Omslagsillustration: Anders Gunér  
Tryck: Lenanders Grafiska AB 2015

Brottsförebyggande rådet, Box 1386, 111 93 Stockholm  
Telefon 08-527 58 400, fax 08-411 90 75, e-post [info@bra.se](mailto:info@bra.se), [www.bra.se](http://www.bra.se)

Denna rapport kan beställas hos bokhandeln eller hos Fritzes Kundservice, 106 47 Stockholm  
Telefon 08-598 191 90, fax 08-598 191 91, e-post [order.fritzes@nj.se](mailto:order.fritzes@nj.se)

# Innehåll

Förord.....	6
Sammanfattning.....	8
<b>Inledning.....</b>	<b>14</b>
Falsa, manipulerade och oriktiga intyg.....	14
Välfärdsbrott .....	15
Var finns pengarna?.....	16
Var finns brotten?.....	16
Syfte och frågeställningar .....	18
Disposition.....	19
<b>Systemet.....</b>	<b>20</b>
Systemet.....	23
<b>Material och metod.....</b>	<b>26</b>
Intervjuer .....	26
Ärenden .....	28
Tipstelefon .....	29
Internetanalys .....	29
Seminarier.....	30
Olika källor .....	30
<b>Intygen.....</b>	<b>32</b>
Identitetshandlingar .....	32
Arbetsgivarintyg.....	36
Lönespecifikationer .....	38
Erbjudande om arbete .....	39
Läkarintyg .....	40
Bostadsintyg.....	43

Studieintyg .....	44
Beslut om lönegaranti .....	46
Kontoutdrag .....	47
Tidrapporter .....	48
Närvarointyg .....	49
Intyg på liv och död .....	49
<b>Intygsgivarna.....</b>	<b>51</b>
Arbetsgivaren – mycket att tjäna på goda relationer med ”arbetstagare” .....	51
Läkaren – intygsgivare som väger tungt .....	55
Hyresvärderna .....	59
Myndigheter – omedvetna intygsgivare .....	61
Konkursförvaltaren – en ovillig intygsgivare?.....	64
Intygsgivare inom bank, redovisnings- eller revisionsbyråer.....	65
Lärosäten .....	67
<b>Gärningspersonerna .....</b>	<b>69</b>
Annat brottslighet .....	69
Rådgivare och andra som underlättar .....	70
Gärningspersoner utan företag.....	72
Gärningspersoner med företag .....	77
<b>Skadeverkningar.....</b>	<b>84</b>
Omedelbar ekonomisk skada .....	84
Framtida ekonomisk skada .....	85
Illojal konkurrens.....	85
Bedrägerier mot andra system .....	86
Förtroendeskador.....	87

<b>Kontroll i välfärdssystemet</b> .....	88
Kontrollverksamhet otypisk .....	88
Myndigheternas kontroll.....	94
Informationsflödet i välfärdssystemet.....	103
Ett teoretiskt perspektiv på myndigheterna i välfärden.....	110
Kontroll i välfärdssystemet: En sammanfattning .....	115
<b>Slutsatser</b> .....	116
Systemet vilar på identiteter .....	116
Arbetsgivarintyg avgör bidrag.....	116
Intyget har stor betydelse .....	117
Välfärdssystemet .....	117
Förebygga och upptäcka välfärdsbrott .....	118
Upptäcktsrisken varierar .....	118
Ingen vill bli den sista utan bidrag .....	119
Välfärdssystemet i framtiden.....	120
<b>Förebyggande förslag</b> .....	121
Informationsflödet i välfärdssystemet.....	121
Myndigheterna har liknande uppdrag .....	123
Vem ska värna systemet? .....	125
<b>Referenslista</b> .....	130
<b>Bilaga 1</b> .....	135

# Förord

Om alla människor hade detaljkunskap om sina egna relevanta förhållanden och dessutom var hundraprocentigt ärliga hade det räckt med att de själva hör av sig till rätt instans för att få sjukpenning, studiestöd, ekonomiskt bistånd, arbetslöshetsersättning eller andra bidrag.

En sådan ordning framstår dock som orealistisk. Många av uppgifterna bygger på bedömningar som görs av intygsgivaren, inte av den sökande. I själva verket är hela vår välfärd i vid mening – från folkbokföring till starta eget-bidrag – beroende av att någon annan går i god för våra uppgifter. Det är där intyget kommer in i bilden, en tredje part som intygar ett relevant förhållande.

Emellertid är inte alla människor hundraprocentigt ärliga, inte heller intygsgivarna. Intygen kan vara oriktiga: förfalskade, manipulerade eller på annat sätt felaktiga. Det felaktiga intyget fungerar då som dörröppnare till välfärdssystemet: identitet, olika former av bidrag och senare i livet pension. Denna rapport handlar om de felaktiga intygen och hur gärningspersoner på felaktiga grunder tillskansar sig fördelar i välfärdssystemet.

Välfärdssystemet består av många myndigheter, arbetslöshetskassor och kommuner. En vanlig uppfattning är att var och en sköter sitt enligt respektive regelverk. En viktig iakttagelse i rapporten är tvärtom att välfärdssystemet hänger ihop genom ett intrikat nät av beroenden med intygen i centrum. En felaktig identitet via Skatteverkets folkbokföring eller Migrationsverket slår igenom hela välfärdssystemet. Felaktiga kontrolluppgifter hos Skatteverket påverkar Försäkringskassans sjukpenning, Pensionsmyndighetens pension och arbetslöshetskassornas arbetslöshetsersättning. Samtliga tidigare fel i systemet ackumuleras dessutom hos Pensionsmyndigheten.

Rapportens budskap är därför att tiden är mogen för att se välfärdssystemet som ett sammanhållet system för att skapa bättre förutsättningar att motverka felaktiga bidrag. Det är också denna helhetssyn som genomsyrar rapportens förslag.

Fokus i rapporten är inte välfärdssystemets innehåll utan dess form: intyg, informationsutbyte, kontroll och sekretess – framför



allt när de skapar tillfällena till välfärdsbrott. Trots det innebär det svårigheter att skriva en rapport som handlar om välfärdssystemet och förändringar i regelverk och kontroll utan att förhålla sig till hur långt välfärden sträcker sig. Den naturliga referenspunkt rapportförfattarna har valt är att utgå från att välfärdssystemet är statistiskt, att det ser ut som i dag.

Engagemanget för att genomföra projektet har varit stort och Brå har samarbetat med Arbetsförmedlingen, Centrala studiestödsnämnden, Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Skatteverket, Universitets- och högskolerådet, Inspektionen för socialförsäkringen, Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen, Stockholms stad, Arbetslöshetskassornas samorganisation, Migrationsverket, Länsstyrelsen i Stockholm, Kronofogden (i egenskap av Tillsynsmyndighet i konkurser), Uppsala universitet, Polisen och Åklagarmyndigheten. De åtta först nämnda samarbetsparterna har dessutom finansierat projektet ekonomiskt.

Rapporten är författad av enhetsrådet Johanna Skinnari (projektledare), utredaren Nicole Thorell och enhetschefen Lars Korsell. Anna Jonsson har bidragit med intervjuer och analys av data. Mikael Altemark och Peter Zvejnieks har transkriberat intervjuer.

Vetenskapliga granskare har varit professorn Sven-Åke Lindgren vid Sociologiska institutionen vid Göteborgs universitet och docenten Helén Örnemark Hansen vid Juridiska fakulteten vid Lunds universitet.

Stockholm i mars 2015

*Erik Wennerström*  
Generaldirektör

*Lars Korsell*  
Enhetschef

# Sammanfattning

Denna rapport präglas av ett systemperspektiv på de felaktiga utbetalningarna i välfärdssystemet. Syftet är att studera helheten, och 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. Systemperspektivet innebär att så olika bidrag som sjukpenning, pension och lönegaranti ingår i undersökningen.

I studien har följande myndigheter medverkat: Arbetsförmedlingen, Centrala studiestödsnämnden (CSN), Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Skatteverket, Stockholms 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 och Åklagarmyndigheten.

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.

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 regelverk som går att täppa till, och därmed försvåra och förebygga välfärdsbrott i framtiden.

## Identitet, bosättning och arbete

De utbetalande myndigheterna har mycket gemensamt. 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 jämfört med 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.

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. En särskild svårighet för myndigheterna är att dessa intyg 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.

## Omedvetna intygsgivare

Intygen tas fram av tredje part, här kallad intygsgivare. Ibland har visserligen den sökande själv ställt ut intyget, men då utger sig denne för att vara en arbetsgivare, hyresvärd, läkare eller liknande. I andra fall har intygsgivaren lurats eller förmåtts 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. Syftet med att skriva ut ett arbetsgivarintyg och förbättra lön och anställningstid behöver inte vara att hjälpa någon till välfärdsbrott utan till ny anställning. En annan svår situation i ärenden och intervjuer är att en läkare ställer 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 förmånshandläggaren uppmärksammar vad som saknas i intyget, i synnerhet om undersökningsfynd saknas och intyget snarare är ett referat av patientens berättelse.

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.

## Stor variation på gärningspersoner

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. 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 ekonomiska trångmål och behövde varenda krona.

Ytterligare en grupp gärningspersoner har lärt sig välfärdsbrotten genom familj, nära vänner eller bekanta. Enligt intervjuer 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.

## 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 för enkelhetens skull inkluderas i myndighetsbegreppet i denna rapport.

Även om alla myndigheterna hanterar sitt  *eget*  regelsystem hänger de ihop och är beroende av varandra. I grund och botten hänger välfärdssystemet ihop. Ett tydligt exempel är att beslut som fattas av Skatteverket angående identitet, bosättning och inkomst påverkar beslut om utbetalningar från andra myndigheter.

Trots detta finns det skarpa gränser mellan myndigheterna som skapar tillfällen för gärningspersoner att begå välfärdsbrott och försvårar upptäckt och kontroll. Enbart vissa utbetalande myndigheter och bidrag omfattas av lagen om underrättelseskyldighet. Eftersom myndigheterna verkar i samma system förekommer att framför allt Skatteverket upptäcker företagares välfärdsbrott, men inte får lämna dessa uppgifter vidare till drabbad myndighet.

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.

## 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 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 kontrollutredares 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 uppsåt. 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 då 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 sökanden. Här kan de utbetalande myndigheterna utveckla sitt arbete och ta lärdom av exempelvis Skatteverket.

## Skador på flera nivåer

Välfärdsbrotten medför skador på flera nivåer. Vid felaktiga utbetalningar mäts gärna skadorna i a) felaktigt utbetalt, b) återkrävt 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. Ingen vill heller vara den sista skattebetalaren, när välfärden har raserats.

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

## Förebyggande förslag

Nedan sammanfattas rapportens viktigaste förslag (se även rapportens avslutande kapitel):

- Myndigheterna måste ha relevanta kontrollmoment redan i handläggningen där rätten till ett bidrag prövas. Här kan erfarenheter från myndighetens egna kontrollutredare och andra myndigheter användas för att öka kontrollkompetensen. Behovet är särskilt stort vid bidrag till arbetsgivare (företag).
- Lagen om underrättelseskyldighet kan användas mer än i dag och bör utvidgas till att omfatta alla välfärdsbrott. 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.
- Intygsgivare bör ersättas i den mån det går, här har särskilt Skatteverket en viktig roll. Om månadsuppgift införs ökar möjligheten att upptäcka felaktiga kontrolluppgifter, och i förlängningen också välfärdsbrott.

- 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 svårare fall, till exempel välfärdsbrott med felaktiga intyg.

# Inledning

Välfärdssystemet bygger på intyg, och det är om felaktiga intyg den här rapporten handlar om. Enkelt uttryckt finns det två former av intyg. Antingen syftar de till att visa att man över huvud taget är berättigad till bidrag eller så bestämmer de nivån på bidraget.

Det finns även två former av bidrag. Den ena typen är ”lika för alla”-principen. Den innebär att de sökande får ett fastställt belopp, lika för alla oavsett inkomst och situation. Exempel på sådana är barnbidrag och tandvårdsbidrag.

De flesta av bidragen är dock behovsprövade (jfr Department for Work and Pensions 2011). Vad som betalas ut baseras till stor del på inkomstuppgifter. Av detta följer att intyg som på olika sätt styrker inkomsten är centrala för välfärdssystemet. Andra uppgifter som har betydelse är hyrans storlek, anställningstid, studiers omfattning, nedsatt arbetsförmåga och närvaro i olika aktiviteter. Även för dessa uppgifter krävs intyg. Exempel på bidrag är föräldrapenning, sjukpenning och studiemedel.

Det är därför inte fel att påstå att välfärdssystemet bygger på intyg. Med intyg menar vi här en handling upprättad av tredje part. Dessa intyggivare är exempelvis läkare, arbetsgivare, hyresvärdar, samt representanter för skolor och universitet.

För vissa bidrag behövs dock inga intyg utan det räcker med en anmälan eller uppgift direkt från den sökande. I ett senare skede kan dock intyg krävas in för att styrka relevanta uppgifter. En avstämning sker också mot andra myndigheters register. På så sätt kan myndigheter fungera som intyggivare (tredje part).

## Falska, manipulerade och oriktiga intyg

Om välfärdssystemet bygger på intyg, är problemet att dessa kan vara falska, manipulerade (ändrade) eller på annat sätt oriktiga. De falska intygen förespeglas komma från en intyggivare när de i själva verket är förfälskade av den sökande eller någon annan. De manipulerade intygen kommer visserligen från rätt intyggivare, men vissa uppgifter har ändrats. Oriktiga intyg kommer också



från rätt intygsgivare, men denne har antingen blivit förd bakom ljuset eller valt att samarbeta med sökanden. I den här rapporten används felaktiga intyg som en samlingsterm för alla dessa intyg.

Med hjälp av det felaktiga intyget kan sedan personen lura till sig bidrag från välfärdssystemet. Exempel från tidigare studier är felaktiga kontrolluppgifter som används för att få sjukpenning- och pensionsgrundande inkomst (Brå 2011:7, ISF och Brå 2011:12). Felaktiga arbetsgivarintyg ger arbetslöshetsersättning (Brå 2007:23, ISF och Brå 2011:12). Felaktiga läkarintyg utnyttjas för bland annat sjukpenning (Brå 2011:7, ISF och Brå 2011:12). I andra fall skiljer sig makar ”formellt” och felaktiga intyg – som hyresspecifikationer och uppgifter i folkbokföringen – används sedan för att visa att den ene partnern flyttat ut, när det egentligen är fråga om skenseparation (ISF och Brå 2011:12).

Även id-kort, pass och andra identitetshandlingar är en form av intyg. Dessa kan också vara felaktiga. Det speciella med sådana identitetshandlingar är att de utgör en form av ”allround-intyg” som är relevanta för alla bidrag i välfärdssystemet. Därför finns det gärningspersoner som skapar flera felaktiga identiteter (RUC Stockholm 2013). Det förekommer också att en person har registrerat flera identiteter och använt dem för att få flera olika bidrag samtidigt (jfr RUC Stockholm 2013).

## Välfärdsbrott

Vid felaktigt utbetalda bidrag är framför allt brottsrubriceringen bidragsbrott aktuell. Det finns till och med en särskild lag, bidragsbrottslagen (2007:612). Brottet består i att lämna oriktiga uppgifter eller att inte anmäla ändrade förhållanden. Bidragsbrott är ett farebrott, det räcker med att det funnits fara för att ett felaktigt belopp ska betalas ut för att man ska kunna dömas. Brottet är indelat i fyra nivåer: grovt brott, brott av normalgraden, ringa brott och vårdslöst bidragsbrott. Därmed är även grov oaktsamhet straffbart.

Alla bidrag omfattas dock inte av bidragsbrottslagen. Vissa utbetalande myndigheters bidrag (exempelvis länsstyrelsernas lönegarantier), samt skattekrediteringar till framför allt arbetsgivare (exempelvis nystartsjobb) hanteras i stället enligt den generella bedrägeribestämmelsen i 9 kap. 1–3 §§ brottsbalken.

Bidragsbrott och bedrägerier mot välfärdssystemet benämns här välfärdsbrott. I samband med felaktiga intyg kan även urkunds-förfalskning och brukande av falsk urkund förekomma. I rapporten används begreppet bidrag när det i strikt mening också kan handla om förmåner och ersättningar.

## Var finns pengarna?

Välfärdssystemet består av en mängd bidrag som betalas ut av en rad olika myndigheter, myndigheter med olika uppdrag och funktion. Gärningspersonerna är dock inte så noga med dessa funktioner och gränser. De är ute efter pengar och i den mån de intresserar sig för de mer organisatoriska och administrativa aspekterna beror det på att det är en förutsättning för att begå brott mot välfärdssystemet.

Den här rapporten strävar efter att se välfärdssystemet som en helhet, där vi följer de felaktiga intygen in i de olika myndigheterna med dess olika bidrag. Syftet med ett sådant systemperspektiv och en helhetssyn är att formulera åtgärder som försvårar för gärningspersonerna.

Tidigare undersökningar har varit inriktade på enstaka myndigheter och bidrag. Mot den bakgrunden blir syftet här ett annat, nämligen att utifrån intygen skapa en helhetsbild av välfärdssystemet. Samtliga bidragssystem och myndigheter kommer därför inte att beskrivas i detalj. I stället används de mest centrala som illustration för att visa hur felaktiga intyg påverkar inte bara en utan flera delar av välfärdssystemet.

De utbetalande aktörer som omfattas av studien är Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen, Centrala studiestödsnämnden, Pensionsmyndigheten, Migrationsverket, 290 kommuner, 28 arbetslöshetskassor och 7 länsstyrelser. I fortsättningen benämns dessa som utbetalande myndigheter även om kommuner och arbetslöshetskassor formellt inte är myndigheter. De utför trots allt myndighetsutövning.

Totalt utbetalas nära 500 miljarder kronor varje år från trygghetssystemen (ISF och Brå 2011:12). Till detta kommer andra delar av välfärdssystemet som lönegarantin. Vissa bidrag riktar sig till enskilda – som arbetslöshetsersättning, sjukpenning eller ekonomiskt bistånd. Andra riktar sig i praktiken till arbetsgivare som får någon form av ersättning för en anställds lön. Dessa utbetalningar utgör ofta ett betydligt större belopp än bidragen till enskilda. Exempel på sådana är nystartsjobb, lönebidrag och assistansersättning (då ersättningen går till en anordnare).

## Var finns brotten?

Tidigare studier av omfattningen av felaktiga utbetalningar ger viss information om var brotten begås. Här redovisas hur anmälningar för bidragsbrott fördelar sig efter utbetalande myndigheter. Sedan följer bedömningar som även inkluderar de brott och felaktigheter som inte anmäls.

## Anmälda bidragsbrott

Under 2013 anmäldes 9 554 bidragsbrott. För Försäkringskassan kan även 889 bedrägerier spåras i statistiken för anmälda brott. Hur anmälningarna för bidragsbrott fördelar sig mellan myndigheter och typ visas i tabell 1. Försäkringskassan är den största utbetalande myndigheten och anmäler också flest bidragsbrott.

**Tabell 1. Anmälda bidragsbrott 2013 efter myndighet och rubricering.**

Rubricering	Anmälda brott 2013
Bedrägeri mot Försäkringskassan	889
Ringa bidragsbrott mot Försäkringskassan	205
Bidragsbrott mot Försäkringskassan av normalgraden	3 160
Grovt bidragsbrott mot Försäkringskassan	883
Vårdslöst bidragsbrott mot Försäkringskassan	38
Ringa bidragsbrott mot kommunerna	102
Bidragsbrott mot kommunerna av normalgraden	1 485
Grovt bidragsbrott mot kommunerna	207
Vårdslöst bidragsbrott mot kommunerna	44
Ringa bidragsbrott mot a-kassorna m.m.	304
Bidragsbrott mot a-kassorna m.m. av normalgraden	2 617
Grovt bidragsbrott mot a-kassorna m.m.	159
Vårdslöst bidragsbrott mot a-kassorna m.m.	81
Ringa bidragsbrott mot övriga myndigheter	5
Bidragsbrott mot övriga myndigheter av normalgraden	205
Grovt bidragsbrott mot övriga myndigheter	56
Vårdslöst bidragsbrott mot övriga myndigheter <sup>1</sup>	3

Källa: Brå.

## Bedömningar av omfattningen

Det är av naturliga skäl svårt att mäta omfattningen av felaktiga utbetalningar från trygghetssystemen. En rad försök har ändå genomförts (SOU 2008:74, FUT-delegationen 2007, Ekonomistyrningsverket 2011). Även om bedömningarna varit föremål för kritik och siffrorna är omdiskuterade illustrerar de hur procentuellt små fel trots allt uppgår till stora belopp – till följd av välfärdssystemets stora volymer. Bedömningarna ger också en övergripande bild av var de felaktiga utbetalningarna sker.

Riksrevisionsverket var först och gjorde sin kartläggning 1995. Fuskets bedömdes uppgå till mellan 5 och 7 miljarder kronor. I undersökningen kombineras det rapporterade fuskets med studier från Norge, Finland, Nederländerna och Tyskland. Riksrevisionsverket lät även experter med särskilt god kännedom göra bedöm-

<sup>1</sup> Med övriga myndigheter avses CSN, Migrationsverket, Pensionsmyndigheten och Arbetsförmedlingen.

ningar av fusket. Av dessa skäl är felmarginalerna för det uppskattade fusket mycket höga (Lundström 2011).

Nästa stora undersökning kom från den så kallade FUT-delegationen 2007. De felaktiga utbetalningarna bedömdes uppgå till cirka 20 miljarder av totalt 520 miljarder i utbetalat belopp (FUT-delegationen 2007). Summan bygger på olika uppskattningar gjorda av myndighetsexperter på centrala bidrag. Förutom en lista på orsaker till felaktiga utbetalningar har tidigare omfattningsbedömningar, riskanalyser och egen kompetens legat till grund för experternas bedömning (FUT 2007).

Bedömningarna för de olika bidragen sammanvägdes sedan till en bedömning för hela systemet. För att hantera osäkerheterna i bedömningarna redovisas omfattningen i ett intervall om 3 till 10 procent, eller 8–26 miljarder (FUT 2007). Siffran 20 miljarder är helt enkelt ett medelvärde inom detta intervall. Denna siffra innefattar också myndigheternas egna fel och rena misstag av de sökande.

Av de felaktiga utbetalningarna fördelas cirka 70 procent på socialförsäkringen (främst Försäkringskassans område). Arbetsmarknadsområdet stod för 15 procent av felen, 8 procent avsåg ekonomiskt bistånd från kommunerna, 6 procent olika former av studiestöd och 1 procent övriga bidrag (Migrationsverket, Socialstyrelsen etc.).

Denna räkneövning gjordes om med en liknande metod av Ekonomistyrningsverket och samverkande myndigheter 2011. Då bedömdes de felaktiga utbetalningarna 2010 uppgå till omkring 16,5 miljarder kronor, med en osäkerhetsintervall om 4–29 miljarder kronor (Ekonomistyrningsverket 2011).

## Syfte och frågeställningar

Syftet med projektet är att ingående och systematiskt beskriva felaktiga intygs inverkan på välfärdssystemet i syfte att utveckla lämpliga motåtgärder.

1. Vilken betydelse spelar intyg för välfärdssystemets olika bidrag och på vilket sätt utnyttjas felaktiga intyg för välfärdsbrott?
2. Hur fortplantas ett felaktigt intyg som lämnas in för ett bidrag till andra delar av systemet? Ur brottsförebyggande synvinkel – vilka intyg är mer strategiska än andra för de samlade regelverken?
3. Vilka begår välfärdsbrotten? Vilka är intygsgivarna? Finns det andra funktioner som underlättar brotten (rådgivare, förfalskare)?
4. På vilket sätt kan välfärdsbrotten bättre bekämpas och förebyggas? Hur kan kontrollsystemen utvecklas?

5. På samma sätt som det finns strategiska intyg, finns det myndigheter som är strategiska grindvakter? Har vissa myndigheter därmed större möjligheter än andra att upptäcka och förebygga välfärdsbrott – även mot andra myndigheter?

## Disposition

Rapporten fortsätter nu med ett kapitel om aktörerna i välfärds-systemet. Vidare presenteras undersökningens metoder och material. Det följs av rapportens resultatkapitel: Intygen, Intygsgivarna, Gärningspersonerna, Skadeverkningar och Kontroll i välfärdssystemet. Därefter dras slutsatser av resultatkapitlen. Rapporten avslutas med förebyggande förslag.

# Systemet

Syftet med detta avsnitt är att ge en bild av välfärdssystemet och dess aktörer. I inledningen redovisades några omfattningsbedömningar inklusive mörkertal. Ett mer konservativt sätt att räkna är att utgå från de felaktigheter myndigheterna faktiskt upptäcker. Exempel på detta är uppgifter om återkrav och kontrollutredningar. Nedan presenteras sådana uppgifter för 2013 eller det senaste år de fanns tillgängliga. Kapitlet utmynnar i en modell över systemet.

## Pensionsmyndigheten

Pensionsmyndigheten har i uppdrag att administrera och betala ut den allmänna pensionen. Varje år betalas det ut cirka 300 miljarder i pension. 2013 hade Pensionsmyndigheten ett inflöde av 806 ärenden med felaktiga utbetalningar. Myndigheten genomförde under året 4 931 beslut om återkrav. Det handlade om återkrav till en summa av 68,5 miljoner kronor (Pensionsmyndigheten 2014). Den övervägande delen av återkraven är sådana där pensionären omedvetet inte anmält förändringar eller att Pensionsmyndigheten inte hanterat uppgifter i tid.

## Försäkringskassan

Försäkringskassan ansvarar för en stor del av de offentliga trygghetssystemen i Sverige. Myndigheten hanterar över 40 olika ersättningar och betalar ut cirka 200 miljarder per år.

Under 2013 upptäcktes felaktiga utbetalningar i 4 098 kontrollutredningar. Sammanlagt uppgick beslutade återkrav och skadeståndsanspråk till 317 miljoner kronor. Beviljade belopp som stoppas före utbetalning utgör 736 miljoner kronor. Störst felaktigheter upptäckts vid sjuk- och aktivitetsersättning, sjukpenning, assistansersättning, föräldrapenning och barnbidrag.

Försäkringskassan gjorde 1 469 polisanmälningar under 2013, vilket var en ökning från föregående år. Samma år fick Försäkringskassan vissa beslut återrapporterade från Polisen. Av dessa

ledde 197 ärenden till lagföring i form av fällande dom, strafföreläggande eller åtalsunderlåtelse. Det var en lägre andel än föregående år (Försäkringskassan 2014).

## Centrala studiestödsnämnden

CSN ansvarar för det svenska studiestödet vilket omfattar bidrag och lån till dem som studerar i Sverige och utomlands. De hanterar även återbetalningen av lånen och ansvarar för hemutrustningslån. Varje år betalar CSN ut cirka 23 miljarder kronor i studielån och bidrag.

Studiemedel betalas ut i förskott och besluten baseras därför på den studerandes uppskattade inkomster och avsikter och planer att studera. Dessa förhållanden kan förändras, till exempel om studierna inte bedrivs i den omfattning som avsetts. Det visar sig då i efterhand att det beviljade beloppet var för stort vilket kan leda till återkrav.

CSN hade under 2013 återkrav på 422 miljoner kronor i felaktigt utbetalt studiestöd. Samma år anmälde CSN 83 personer för bidragsbrott omfattande ett belopp av 8,6 miljoner kronor. Under samma tid uppgick antalet lagföringar till 30 stycken (CSN 2014).

## Arbetslöshetskassorna

Arbetslöshetskassorna betalar ut ersättning till arbetslösa. Det finns 28 arbetslöshetskassor i Sverige. Arbetslöshetsförsäkringen består av två delar, en grundförsäkring och en frivillig inkomstbortfallsförsäkring. Arbetslöshetskassorna har en samorganisation som bistår dem med regeltolkning och administration. År 2012 återkrävde arbetslöshetskassorna 108 miljoner kronor i felaktigt utbetald arbetslöshetsersättning. Summan på 108 miljoner motsvarar 0,7 % av det totala utbetalda beloppet under året (IAF 2015).

## Kommunerna

De 290 kommunerna betalar ut bidrag i form av ekonomiskt bistånd. Då Stockholms stad är den kommun som är med i studien redovisas siffror för den. Omfattningen av felaktigt utbetalt belopp varierar dock från kommun till kommun.

Under 2012 fattade Stockholms stad 272 beslut om återkrav till en summa av 8 303 979 kronor. Under samma år gjordes 80 polis-anmälningar om misstänkt bidragsbrott och det kom 17 fällande domar (FUT V Stockholms Stad 2012). I 55 av dessa ärenden har förundersökningen lagts ner. I 3 procent av de felaktiga utbetalningarna var orsaken felaktiga handlingar (FUT V Stockholms stad 2012).

## Migrationsverket

Migrationsverket ansvarar för att pröva ansökningar från personer som vill bosätta sig i Sverige, komma på besök, söka skydd undan förföljelse eller få svenskt medborgarskap. De har även en id-enhet som ansvarar för att fastställa identiteten för personer från tredje land. Migrationsverket har förhållandevis låga belopp när det gäller felaktiga utbetalningar då bidragen som omfattas av myndigheten är få och inte så stora till omfattningen.

Under 2013 har nästan 10 600 id-handlingar kommit in till Migrationsverkets id-enhet för granskning. Av dessa bedömdes 91 procent vara äkta (Migrationsverket 2014).

## Skatteverket

Skatteverket är en förvaltningsmyndighet med brett uppdrag: beskattning, fastighetstaxering, folkbokföring och registrering av bouppteckningar. Myndigheten utfärdar också id-kort. Skatteverket har också en verksamhet med skattebrottsenheter som varje år handlägger mer än 2 000 utredningar på uppdrag av Ekobrottsmyndigheten och Åklagarmyndigheten ([www.skatteverket.se](http://www.skatteverket.se)). Utredningarna avser främst skatte- och bokföringsbrott, men även välfärdsbrott kan upptäckas i utredningarna.

Skatteverket är ingen utbetalande myndighet, men givet de centrala uppgifter myndigheten hanterar, får den en viktig roll i välfärdssystemet (jfr SOU 2008:74).

## Arbetsförmedlingen

Arbetsförmedlingen ansvarar för att hjälpa arbetsökande att hitta arbete och företag att hitta rätt kompetens. De ska prioritera stöd till dem som står långt från arbetsmarknaden. De större bidragen riktar sig till arbetsgivare för att möjliggöra anställningar för dem som står längst från arbetsmarknaden.

2013 betalade Arbetsförmedlingen ut 19,6 miljarder i arbetsgivarstöd, inklusive skattekrediteringar. Under 2013 har Arbetsförmedlingen fattat 4 449 beslut om återkrav som sammanlagt uppgår till ett belopp om 73,7 miljoner kronor. Bland återkraven dominerar lönebidrag, nystartsjobb samt anordnarbidrag inom jobb- och utvecklingsgarantin i sysselsättningsfasen. Under 2013 har Arbetsförmedlingen lämnat 14 polisanmälningar varav 12 avser bedrägerier och två avser bidragsbrott. Det totala beloppet för polisanmälningarna uppgår till 16,9 miljoner kronor (Arbetsförmedlingen 2014).

## Länsstyrelserna

Sju av de 21 länsstyrelserna hanterar utbetalningarna av den statliga lönegarantin. SAMEB (Samverkan mot ekonomisk brottslig-



het) i Stockholms län har i en rapport om den statliga lönegarantin gjort en bedömning av de felaktiga utbetalningarna. Det uppskattades att cirka 7–10 procent av utbetalningarna av statlig lönegaranti utgjorde missbruk (sommaren 2010 till sommaren 2011). Detta motsvarar cirka 150–200 miljoner kronor i hela landet (SAMEB 2011).

## Universitets- och högskolerådet

UHR ansvarar för antagningen till den svenska högskoleutbildningen och samordningen av antagningen till 37 lärosäten genom en gemensam e-tjänst. Myndigheten ansvarar även för bedömning av utländsk utbildning för den som har studerat i ett annat land än Sverige.

## Tillsynsmyndigheter

I välfärdssystemet finns också en rad tillsyns- och inspektionsmyndigheter:

- Inspektionen för socialförsäkringen har som uppdrag att utföra systemtillsyn och effektivitetsgranskning för att värna rättssäkerheten och effektiviteten inom socialförsäkringsområdet.
- Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen ansvarar för att utöva tillsyn över arbetslöshetskassorna och Arbetsförmedlingens handläggning av ärenden som har samband med arbetslöshetsförsäkringen.
- Kronofogden i egenskap av Tillsynsmyndighet i konkurser ansvarar för att utöva tillsyn över konkursförvaltningen. De granskar konkursförvaltare och hur hanteringen av enskilda konkurser sköts. Här ingår lönegarantin. Kronofogden har även tillsyn över lönegaranti i företagsrekonstruktioner.
- Inspektionen för vård och omsorg ansvarar för tillsyn över verksamheter inom socialtjänstområdet, hälso- och sjukvården, samt över hälso- och sjukvårdspersonal. Myndigheten ansvarar även för viss tillståndsgivning, exempelvis tillstånd för att bedriva viss verksamhet i privat regi som personlig assistans.

## Systemet

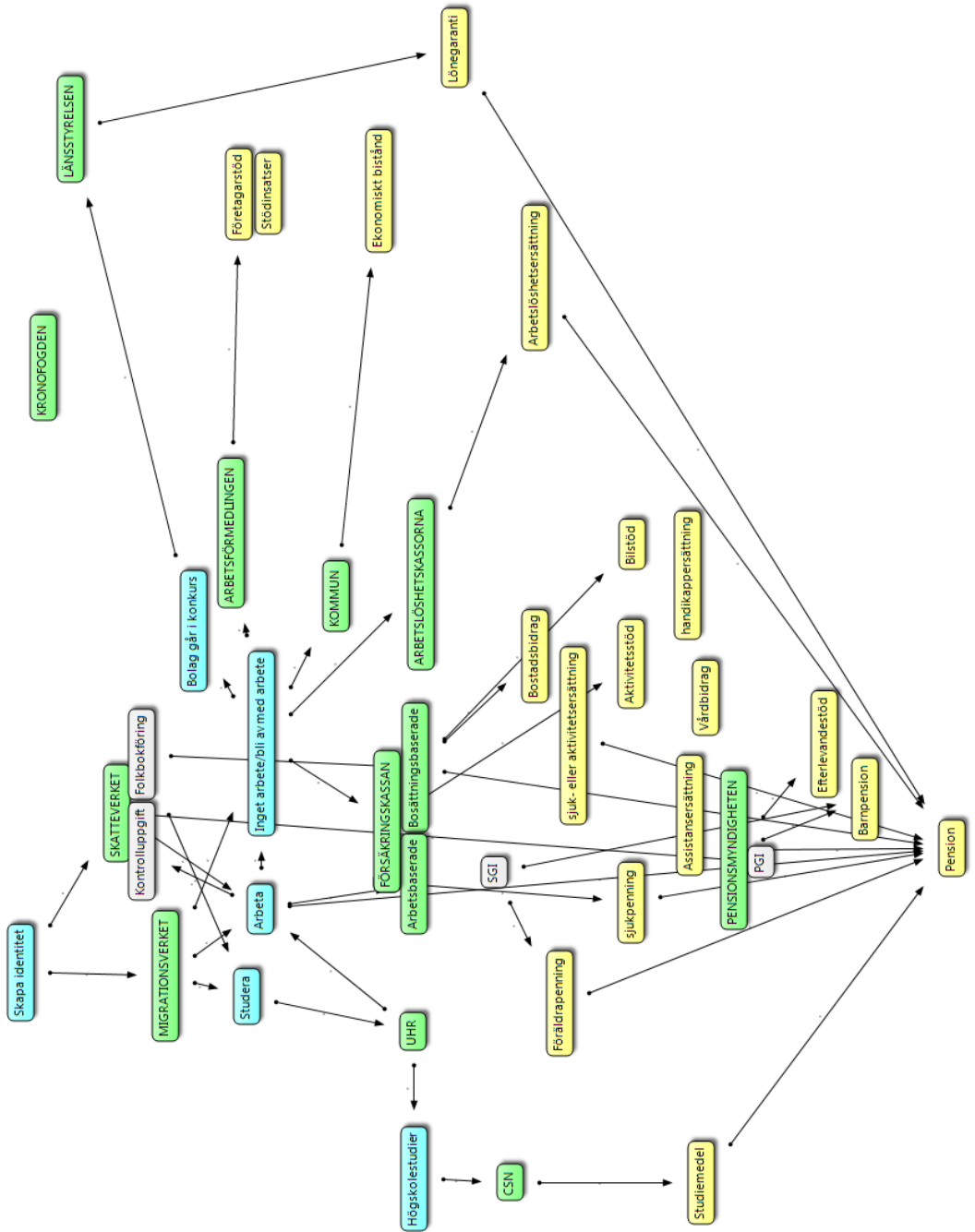
De olika myndigheterna har skilda uppdrag och befogenheter. Trots skilda verksamheter hänger de ihop tydligare än vad som kanske är fallet vid första anblick. Bild 1 illustrerar hur myndigheterna tillsammans bildar välfärdssystemet.

Myndigheterna återfinns i gröna rutor, de grå markerar centrala uppgifter, de blå beskriver vad sökanden gör och de gula rutorna är bidrag som beviljas med hjälp av intyg.

För att ta sig in i systemet krävs en identitet. Den registreras antingen hos Skatteverket eller hos Migrationsverket, beroende på vissa villkor. Därmed blir Skatteverket och Migrationsverket centrala grindvakter in i systemet. Personen kan sedan vara i arbete, studera eller vara arbetslös. Beroende på förhållanden tar man olika vägar i systemet.

Bilden visar även att ett och samma intyg kan vara aktuellt för en rad olika myndigheter. Dessutom illustrerar den hur de pensionsgrundande uppgifterna ackumuleras i systemet. Alla de fel som förekommer i systemet summeras i slutändan till pension. I det här fallet är Pensionsmyndigheten det tydligaste exemplet på en myndighet som drabbas av tidigare begångna brott i systemet.

Bild 1. Karta över välfärdssystemet utifrån bidrag och myndigheter.



# Material och metod

Initiativet till detta projekt togs av Brå tillsammans med ett par av de deltagande myndigheterna. Därefter anslöt sig ytterligare myndigheter till projektet. Totalt deltog 16 myndigheter i projektet genom en referensgrupp, åtta av dessa finansierade projektet. I studien ingår Arbetsförmedlingen, CSN, Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Skatteverket, Stockholms stad, UHR, ISF, IAF, Arbetslöshetskassornas samorganisation, Migrationsverket, Länsstyrelsen i Stockholm, Kronofogden, Uppsala universitet, Polisen och Åklagarmyndigheten.

Eftersom syftet varit att med ett systemperspektiv beskriva och förstå välfärdssystemet genom felaktiga intyg har en bred och kvalitativ ansats valts. Därför har flertalet typer av material hämtats in. En genomgång av akter har genomförts (utredningar, förundersökningar) hos berörda myndigheter. Till detta kommer intervjuer, analys av samtal till en tipstelefon samt en mindre internetanalys.

## Intervjuer

Totalt har 92 intervjuer genomförts i projektet. Intervjuerna har baserats på teman som också återfinns i frågeställningarna och denna rapport. Vilka felaktiga intyg används, hur ser de ut? Vilka bidrag handlar det om? Vilka är intygsgivarna, vilka är gärningspersonerna och varför begår de välfärdsbrott? Hur ser kontrollen ut, vad fungerar, vad behöver förbättras? Hur hänger myndigheterna och bidragen ihop? De exakta frågorna har anpassats till vad intervjupersonen kan prata om, men temana har varit desamma i alla intervjuer.

Längden på intervjuerna varierade från 30 minuter till mer än en timme. Intervjuerna har spelats in och därefter transkriberats. Vissa intervjupersoner har inte velat bli inspelade, då har i stället anteckningar förts. De utdrag ur intervjuerna som redovisas i rapporten har anonymiserats och bearbetats till läsbar form.

Intervjuer har genomförts med myndighetspersoner, konkursförvaltare och vissa intygsgivare. För att komplettera bilden har intervjuer även genomförts med gärningspersoner.

## Myndighetspersoner

Totalt har 70 intervjuer med myndighetspersoner genomförts, inklusive konkursförvaltare. De samverkande myndigheterna (referensgruppen) har hjälpt till att via lämpliga kontaktpersoner identifiera relevanta intervjupersoner. Det innebär att vi inte har kontroll över vilka som fått frågan om att delta i undersökningen. Intervjuer har genomförts med anställda på samtliga utbetalande myndigheter. Framför allt har kontrollutredare och handläggare intervjuats. I samband med att ärenden tagits fram har ytterligare myndighetspersoner inom rättsväsendet gett sin bild av brister och svårigheter i kontroll- och utredningsfaserna. Dessa har inte räknats in som ”formella” intervjupersoner och nummerats, men de aspekter som de nämnt har dokumenterats och använts i analysen.

En risk när intervjupersoner väljs av andra är att personer som är kritiska mot systemet sorteras bort. Så har inte varit fallet i denna undersökning. Intervjupersonerna har haft stor kunskap om aktuella bidrag och gett uttryck för frustration över brister i kontroll. De har också utgått från och berättat öppenhjärtligt om vad de har sett i sina ärenden, inte upprepat myndigheternas formella hållning i olika frågor.

Vid sidan av myndighetspersoner och gärningspersoner har även läkare, anställda på försäkringsbolag och fackförbund intervjuats. Tabell 2 visar att det är god spridning på intervjupersonerna:

**Tabell 2. Fördelning av intervjupersoner**

Gärningsperson	15
Skatteverket	11
Försäkringskassan	9
Migrationsverket	8
Kommun (3 olika)	7
Polisen, Åklagar- och Ekobrottsmyndigheten	7
Konkursförvaltare	6
CSN	5
Arbetslöshetskassa (och fackförbund)	5
Arbetsförmedlingen	5
Försäkringsbolag	4
Länsstyrelsen och Kronofogden	3
UHR och dokumentgranskare	3
Läkare	2
Pensionsmyndigheten	2
<b>Totalt</b>	<b>92</b>

## Gärningspersoner

Sammanlagt 15 intervjuer har genomförts med gärningspersoner. De flesta har varit intagna inom Kriminalvården. Intervjuerso-

nerna har haft möjlighet att vara helt anonyma och intervjuaren har inte behövt känna till intervjupersonens namn. Direkta frågor har inte ställts om eget deltagande i brott utan intervjuerna har handlat om generella aspekter kring problematiken med felaktiga intyg. Det är upp till intervjupersonen själv att berätta om sådant de uppfattar som känsligt.

Gärningspersonerna har antingen direkt erfarenhet av att använda felaktiga intyg, eller har god kunskap om hur det kan gå till. Ett problem är att de här personerna oftast inte avtjänar ett straff för bidragsbrott utan för annan brottslighet. Personerna har kontaktats av de anställda på anstalten som fört fram vår förfrågan om deltagande i studien. På det viset har de även kunnat säkerställa att personen vet något om frågan och har någonting relevant att bidra med. Det blir emellertid ett styrt urval vilket man får vara medveten om i den fortsatta analysen av intervjuerna.

En begränsning med intervjuer med gärningspersoner är att det finns en risk att de inte vill berätta om sina erfarenheter. Eftersom intervjuerna varit frivilliga har dock de personer som inte vill berätta något redan sällats bort. Det finns även en risk för att den information som lämnas antingen är en överdrift eller en underdrift, beroende på hur personen vill framstå. Genom att ställa frågor om felaktiga intyg i stället för om personens egen brottslighet avdramatiserades ämnet. Vår erfarenhet är att det skapade ett öppet samtalsklimat, där gärningspersonerna berättade om hur brottsligheten fungerar.

## Ärenden

Totalt har 159 ärenden analyserats. Tabell 3 visar fördelningar av ärenden. För att identifiera ärenden har flera metoder använts. I vissa fall har representanter för myndigheterna hjälpt oss att ta fram ärenden, i andra fall är det intervjupersonerna som haft med ärenden vid intervjuer eller tipsat om ärenden på annat sätt. De har ombetts att ta fram för myndigheten aktuella och typiska ärenden med felaktiga intyg. I vissa fall är det ärenden vi själva hittat genom domar etc. För att få en bred spridning har myndigheterna uppmanats att även leta efter ärenden med ovanliga intyg. Alla i undersökningen representerade intyg finns i något ärende.

Materialet har bestått av domar i bidragsbrottsmål eller andra typer av bedrägerier, kontrollutredningar initierade av myndigheterna och förundersökningsmaterial och liknande handlingar. Det äldsta ärendet är från 2003, men de allra flesta är från 2010–2014. Ärendena har sedan kodats in i en kodmall där de har avpersonifierats och anonymiserats (se bilaga 1 för kodmall). Kodmallen har fokuserat på vilken typ av intyg som legat till grund för felaktigheten eller brottet, hur dessa har använts, av vem, samt hur kontroll har skett och hur myndigheten upptäckte den felaktiga utbetalningen eller det felaktiga intyget.

Tabell 3. Fördelning av ärende efter utbetalande eller beslutande myndighet.

Försäkringskassan	53
UHR	28
Arbetslöshetskassor	20
Skatteverket	16
Kommuner	10
CSN	8
Migrationsverket	8
Pensionsmyndigheten	8
Arbetsförmedlingen	5
Länsstyrelser	3
<b>Totalt</b>	<b>159</b>

## Tipstelefon

För att få en kompletterande bild av problematiken med felaktiga intyg och för att även få med sådant som kanske inte kommer fram i ärenden och intervjuer med myndighetspersoner användes en tipstelefon. Ytterligare ett skäl var att de som begår enstaka välfärdsbrott inte går att nå genom anstalter.

I tidigare projekt på Brå, bland annat en studie om fusk med arbetslöshetsersättning (Brå 2007:23), användes en liknande metod med goda resultat. En annons publicerades i gratistidningen Metro samt tidningen "Mitt i" där vi sökte efter personer med någon typ av erfarenhet eller kunskap om fusk med intyg. Annonsen låg också på Brås webbplats. Numret gick till en särskild tipstelefon som bevakades under den tid annonsen låg ute samt en tid efter.

Till tipstelefonen inkom 23 samtal. Merparten var från personer som själva begått välfärdsbrott, intygsgivare samt personer som ville berätta om brott de väl kände till. Resultatet av tipstelefonen var över förväntan. Känslan var att ämnet engagerar och de som vet något gärna vill dela med sig. Frustrationen från en del intygsgivare var ett intressant perspektiv som kom fram i denna kanal.

## Internetanalys

En mindre internetanalys genomfördes för att få en kompletterande bild av tillvägagångssätt, motiv och resonemang hos dem som använder felaktiga intyg. Hypotesen var att de som fuskar diskuterar tillvägagångssätt på internet. Det var också något som

### FALSKA INTYG

Brottsförebyggande rådet (Brå) genomför en undersökning om hur man kan fuska till sig bidrag och förmåner med hjälp av felaktiga intyg.

Vi vill gärna prata med dig som vet något om hur man kan använda sig av intyg på felaktigt sätt eller har hjälpt till att skriva ett.

Ring 070-419 35 05. Du kan vara anonym.

Läs mer på [bra.se/intyg](http://bra.se/intyg)

**brå**

Brå är en myndighet som verkar för att brottsligheten minskar och tryggheten ökar i samhället.

kom fram i några intervjuer med myndighetspersoner. Hypotesen visade sig stämma och ett flertal diskussionstrådar på olika forum hittades som tog upp frågan. Det kunde röra sig om allt från hur man köper ett studieintyg till hur man ändrar i ett läkarintyg eller fuskar med ett arbetsgivarintyg. För att hitta diskussionstrådarna användes olika sökord som sjukpenning, sjukersättning, kontrolluppgift, lönegaranti, nystartsjobb, läkarintyg, sjukintyg, betyg, arbetsintyg, arbetsgivarintyg, levnadsintyg, SGI, fusk med bidrag, bidragsfusk, falska intyg, fusk med bostadsbidrag, fusk med tidrapporter.

Trådarna som analyserades kom företrädesvis från Flashback.org och Familjeliv.se. Flashback och Familjeliv valdes ut för att de är det största respektive ett av de största svenska internetforumen. Det äldsta inlägget var från 2004, men de allra flesta skrevs mellan 2007–2014. Dessa sökningar kompletterades med fritextsökningar på Google. Internetanalysen användes också för att komplettera intervjuer med gärningspersoner och samtalen till tipstelefonen.

## Seminarier

Under projektets gång har fyra seminarier genomförts med kontaktpersoner från respektive deltagande myndighet. På seminarierna har diskussioner förts kring vad som kommit fram i tidigare studier, intervjuer och ärenden. Seminariedeltagarna har fått möjlighet att föra fram sina synpunkter om och erfarenheter av felaktiga intyg. Med hjälp av seminarier där representanter från samtliga myndigheter samlas skapas forum för diskussioner som inbegriper hela välfärdssystemet.

## Olika källor

Utmaningen i det här projektet har varit att nå gärningspersonerna. Genom att ta in data från många olika källor kunde uppgifter vägas mot varandra, vilket minimerar risken för att överdrifter från enskilda personer eller att spektakulära ärenden påverkar resultaten. De resultat och exempel som lyfts fram i rapporten är i någon mening typfall eller innehåller resonemang som förts fram av flera olika typer av intervjupersoner. Dessutom återfinns de i ärenden och i många fall även i internetanalysen.

Gärningspersonerna har kunnat belysa och förklara aspekter som myndighetspersoner endast nämnt eller som skymtat fram i ärenden. Ofta handlar det om faktorer som inte är avgörande i utredningar, men som är viktiga för att förstå hur felaktiga intyg används. Sammantaget visar de olika källorna en likartad bild av felaktiga intyg i välfärdssystemet.





# Intygen

Bilden av välfärdssystemet har nu utvidgats med de intyg som myndigheterna hanterar. Dessa felaktiga intyg är temat för detta kapitel.

Det felaktiga intyget fungerar som en dörröppnare till välfärdssystemet. De flesta bidrag är behovsprövade och där krävs ett intyg för att visa vilka förhållanden som gör att behovet uppstått. Det kan röra sig om sjukdom, ekonomiska trångmål, studier, bostadssituation etc. Det räcker sällan att sökanden själv går i god för uppgifterna, utan det krävs en intygsgevare. För att handlingen ska ha legitimitet upprättas den av en tredje part som på något sätt är auktoriserad att intyga det särskilda sakförhållandet.

Nedan följer en beskrivning av de olika typer av intyg som förekommer i systemet, samt hur de används och utnyttjas på ett felaktigt sätt i välfärdssystemet.

## 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. De id-handlingar som förekommer i undersökningen är:

- Pass utfärdat av Polisen
- Nationellt id-kort utfärdat av Polisen
- Id-kort utfärdat av Skatteverket
- Nationellt körkort utfärdat av Transportstyrelsen
- Id-kort utfärdat av företag med rätt att utfärda id-handlingar åt sina anställda
- Id-kort utfärdat av bank
- Id-handlingar utfärdade av utländska myndigheter.

## Att komma in i systemet

Det första steget in i välfärdssystemet är att bli folkbokförd hos Skatteverket. Det sker när man föds eller när man kommer till Sve-

<b>Identitets-</b>
<b>handlingar</b>
<b>hanteras av:</b>
Skatteverket
Migrationsverket
Försäkringskassan
Arbetsförmedlingen
CSN
Pensions-
myndigheten
UHR
Kommunerna

rige. De andra utbetalande myndigheterna hämtar sedan uppgifter om personnummer, bostad, civilstatus och kontrolluppgift från Skatteverket. Därmed blir de uppgifter som finns hos Skatteverket en nyckel in till bidragssystemet. I intervjuer och ärenden finns exempel på personer som medvetet lämnar felaktiga uppgifter till Skatteverket, som ett led i någon form av brottslig verksamhet.

Om en person inte ska stanna längre än ett år i Sverige ska personen inte folkbokföras. I stället begär exempelvis en myndighet att Skatteverket tilldelar personen ett samordningsnummer. I brist på personnummer används samordningsnumret. Formellt ska den begärande myndigheten ha fastställt identiteten så att samma person inte ska kunna ha flera samordningsnummer. I intervjuer framkommer dock problem i form av att samma person har flera olika samordningsnummer och på så vis flera identiteter. Det skapar felaktig information i systemet.

## Skatteverkets id-kort

Den som behöver ett id-kort kan ansöka om det på ett servicekontor. För att kunna få ett sådant id-kort krävs att personen vid ansökan på servicekontoret styrker sin identitet. Det kan göras med en godkänd identitetshandling (id-kort utfärdat av Skatteverket, svenskt pass med vinröd pärm, svenskt nationellt id-kort, svenskt körkort, SIS-märkt id-kort, svenskt tjänstekort utfärdat av statlig myndighet fr.o.m. 2009). Det finns även möjlighet att styrka identiteten genom att ta med en person som skriftligen intygar att sökandens uppgifter är korrekta. Personen som intygar uppgifterna måste själv kunna identifiera sig med en godkänd identitetshandling ([www.skatteverket.se](http://www.skatteverket.se)).

Om personen inte har en godkänd identitetshandling men ett giltigt uppehållstillstånd i Sverige kan Skatteverket jämföra personuppgifterna med de uppgifter som finns registrerade hos Migrationsverket.

När en person ska folkbokföra sig måste den visa upp någon form av identitetshandling som stämmer överens med de uppgifter som lämnats vid folkbokföringstillfället. Intervjupersoner berättar att det förekommer att felaktiga handlingar visas upp. I vissa fall handlar det om passhandlingar med manipulerade kontrollsiffror.

Skatteverket granskar bland annat kontrollsiffrorna och kan på så sätt upptäcka att ett pass är felaktigt. Handläggare på servicekontoren kontrollerar att den så kallade MRZ-koden som finns på passet stämmer och att passet är äkta. Handläggarna har även tillgång till EU:s offentliga register över godkända passhandlingar där de kan jämföra kontrollpunkter i passet med de som ska finnas hos äkta handlingar.

## Migrationsverkets hantering av identiteter

Migrationsverket har liksom Skatteverket en viktig roll som grindvakt in i det svenska välfärdssystemet, eftersom de granskar stora mängder passhandlingar. Oftast har handläggarna bara tillgång till kopior av handlingarna. Intervjupersoner beskriver det som omöjligt att avgöra om passhandlingen är äkta bara genom att studera en papperskopia. Det går visserligen att stämma av att kontrollsiffror stämmer, men vid välgjorda förfalskningar eller manipulationer av pass stämmer oftast dessa siffror. Hos Migrationsverket ser man olika typer av felaktigheter rörande identiteter. Helt förfalskade pass förekommer i ärenden, men är inte så vanliga till följd av alla säkerhetsdetaljer. I stället är manipulerade pass desto vanligare. Man har bytt ut foto, ändrat uppgifter, ändrat giltighetstid eller rivit ut sidor för att dölja var personen har befunnit sig och vad personen har för status i ett annat land. Stämplat förfalskas för att ge sken av att man rest på ett visst sätt.

## Pass utfärdat av Polisen

Svenska pass utfärdas av Polisens passexpeditioner. Det krävs att personen styrker sin identitet för att få ett pass. Detta görs med hjälp av en giltig identitetshandling. Intervjupersoner betonar att de svenska passen är av mycket hög kvalitet, det finns flertalet säkringar i de svenska passen för att försvåra förfalskningar. En biefekt av den höga säkerhetsnivån är att de svenska passen, i stället för att förfalskas, används som look-a-like-pass. En person som liknar passägaren använder passet som om det vore personens eget.

Intervjuade poliser menar att en brist är att en person kan förlora sitt pass obegränsat antal gånger och få ett nytt. Det blir ingen extra avgift för att ansöka om ett nytt pass. Det finns exempel på personer som förlorat orimligt många pass på bara ett år. Cirka 60 000 pass beräknades ha ”tappats bort” under 2013. Misstankar finns om att någon som liknar personen i passet använder det för att legitimera sig. Personen kan ha köpt handlingen eller själv sett till att komma över ett pass på annat vis. En konsekvens av överutnyttjandet av de svenska passen är att de förlorar i trovärdighet. Det är allvarligt ur ett internationellt perspektiv. Det är osäkert hur omfattande handeln är med svenska pass.

## Id-kort utfärdat av företag

Företag kan ansöka om att utfärda SIS-märkta kort åt sina anställda. Id-korten kan sedan användas för att legitimera sig hos bank, post, handel och myndigheter. För att ett företag eller en organisation ska få rätt att utfärda id-kort åt sina anställda ställs vissa krav. Bland annat ska företaget vara etablerat i Sverige sedan minst ett år, ha minst fem anställda och företagets företrädare får

inte vara registrerade för några oegentligheter (dnvba.com). En intervjuperson varnar för att dessa företag är svårkontrollerade och att deras incitament är att ställa ut id-kort till de anställda, inte att säkerställa att personuppgifterna på kortet stämmer.

## Varianter på felaktiga id-handlingar

I ärenden och intervjuer finns exempel på olika felaktigheter när det gäller identitetshandlingarna. Det kan antingen vara felaktigheter i själva handlingen eller felaktigheter vid användningen:

- *Helt förfalskade identitetshandlingar.* Antingen har personen själv tillverkat identitetshandlingen, eller köpt en handling som någon annan tillverkat och sålt. Det förekommer att id-kort förfalskas, i vissa fall är det hemmagjorda kopior tillverkade i en skrivare.
- *Felaktig identitetshandling.* Identitetshandlingen är i grunden korrekt utförd, men personen som ansökt om handlingen har avsiktligt lämnat felaktiga uppgifter om sin identitet. I vissa fall upptäcker handläggarna felen i samband med ansökan och kan på så sätt stoppa en felaktig identitetshandling från att tillverkas. När handläggarna inte gör det tillverkas ett id-kort för en person, som egentligen avser en annan person, fiktiv eller verklig.
- *Look-a-like.* Som tidigare nämnts är de svenska passen svårare att förfalska på grund av flera säkerhetsdetaljer. I stället för förfalskade svenska pass används passen som look-a-like. Även id-kort kan användas som look-a-like.

## Falska identiteter

Intervjupersoner menar att falska identiteter är svåra att upptäcka. I de fall falska identiteter konstateras är det inte helt enkelt att plocka bort dem ur folkbokföringens system. En intervjuperson bedömer att det finns en risk för en identitet som konstaterats falsk av en myndighet ligger kvar i systemen hos en annan myndighet. Det gör att den falska identiteten kan fortsätta få bidrag eftersom uppgiften inte kommuniceras.

I ett ärende som rör ekonomiskt bistånd från en kommun hade en person dubbla identiteter: Personen fick ekonomiskt bistånd från samma kommun för varsin identitet. Det finns uppenbart en lönsamhet i att ha flera identiteter i systemet. En annan variant från ärenden är att ha flertalet identiteter där man i en identitet är helt ”ren”, samtidigt som brott begås i annan identitet. Ett citat från en gärningsperson talar tydligt om hur det resoneras kring identiteter i den kriminella världen:

*Det värdefullaste tror jag är det här med flera identiteter, om du lever ett kriminellt liv är det det bästa du kan ha.*

## Dåliga kopior

Intervjupersoner på Skatteverket ser ett problem i sina ärenden med att de får in dåliga kopior på identitetshandlingar. Bristfälliga kopior försvårar handläggning och kontroll. Kritik har även riktats från Polisen angående kopiorna. Vid brottsutredningar begär polisen ut Skatteverkets kopior på identitetshandlingar. Det händer att kopiorna är av så pass dålig kvalitet att det blir svårt att kontrollera om kopiorna avser rätt person. Även Migrationsverket drabbas ibland av samma problematik, identitetshandlingen är förvisso inskannad, men kopian är så bristfällig att det inte går att göra en bedömning om handlingen är äkta eller falsk.

## Arbetsgivarintyg

<b>Arbetsgivarintyg hanteras av:</b>
Skatteverket
Arbetsförmedlingen
Försäkringskassan
Arbetslöshets- kassorna
Konkursförvaltarna
Migrationsverket
Kommunerna
CSN

Ett av de vanligaste intygen är arbetsgivarintyget som lämnas till ett flertal myndigheter i välfärdssystemet. 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 och bör innehålla information om anställningstid, anställningsform, arbetstid, lön, uppgifter om arbetsgivaren och underskrift. Men det finns inga tydliga direktiv eller formella krav på arbetsgivarintygets utformning. Intygen kan skilja sig mycket åt i hur detaljerade de är om en persons anställning. Eftersom det inte finns några säkerhetsdetaljer eller liknande som kan underlätta kontroll av äktheten finns utrymme för felaktiga arbetsgivarintyg. Ett stort problem med arbetsgivarintyg är att utformningen inte är standardiserad. Det gör det svårt för handläggaren att bedöma dess äkthet.

Arbetslöshetskassorna hanterar stora mängder arbetsgivarintyg. Det innebär också att vissa har infört egna standarder, vilket underlättar för handläggarna. Enligt IAF får arbetslöshetskassorna ofta ofullständigt ifyllda arbetsgivarintyg, och det kan vara svårt att bedöma om de är felaktiga eller bara slarvigt ifyllda. Kraven på kvalitet hos arbetslöshetskassorna varierar, en uppgift som saknas kan godtas av en kassa men inte av en annan. Variationerna i handläggningen förklaras med att arbetslöshetskassorna har olika rutiner vid hanteringen av intygen (IAF 2014:6).

Hos Arbetsförmedlingen förekommer även handskrivna intyg där det kan vara svårt för handläggaren att tyda uppgifterna. Det finns även exempel på muntliga avtal, där anställningsavtal sedan upprättas i efterhand när Arbetsförmedlingen frågar efter det. Sådana intyg försvårar givetvis kontrollarbetet.

Det finns en rad olika varianter på felaktiga arbetsgivarintyg. Felen kan kopplas till var personen som fuskar befinner sig i systemet. Ofta manipuleras lönen till att bli högre, i vissa fall lägre, om det krävs att man tjänar mindre än man gör för att bli berättigad

till ett specifikt bidrag. I vissa fall ändras uppgift om anställningstid eller antalet arbetade timmar.

## Varianter på felaktiga arbetsgivarintyg

De felaktiga arbetsgivarintygen kan vara av olika karaktär, exempel från ärenden och intervjuer visar på följande varianter:

- Intyget kan vara helt påhittat, personen har inte alls arbetat på den arbetsplats som intyget avser. Arbetsgivarens namnteckning har förfalskats och uppgifter om lön, anställningstid och arbetsplats är följaktligen påhittade. Ofta har personen själv upprättat hela intyget samt skrivit under och därmed förfalskat en namnteckning. Ibland anges det egna telefonnumret eller en kompis nummer som kontakt till arbetsgivaren.
- Intyget är delvis felaktigt, det är undertecknat av en faktisk arbetsgivare, men innehåller manipulerade eller ändrade uppgifter. Antingen har lönen justerats eller så har arbetad tidsperiod ändrats. Ofta krävs det att man arbetat en viss tid för att exempelvis erhålla arbetslöshetsersättning.
- Arbetsgivarintyget kan vara upprättat i maskopi med arbetsgivaren. Arbetsgivaren är med på att skriva ett felaktigt intyg. Det kan vara ett intyg som bygger på en korrekt anställning, men där arbetsgivaren medvetet anger felaktiga uppgifter om tjänsten. Det finns även fall där arbetsgivaren helt hittat på en anställning. Personen som intyget avser har ingen verklig anställning eller arbetar svart i företaget, men får en vit tjänst på pappret. Det finns fall där intyget var utfärdat av en familjemedlem i vars företag sökanden enligt intyget ska ha arbetat, men vid kontroll saknades inbetalda skatter och avgifter till Skatteverket. Ibland kan det även röra sig om en köpt tjänst, arbetsgivaren skriver ett felaktigt intyg mot betalning.

## Varningssignaler

I intervjuer med personer på Försäkringskassan kommer det fram att upptäckta förfalskningar av arbetsgivarintyg inte håller särskilt hög kvalitet. Ibland kan till och med ord vara felstavade, eller uppgifter ändrats så att det syns, exempelvis genom att stryka över uppgifter eller kopiera om intyget med nya uppgifter, vilket gör att rader och linjer hamnar snett och kan avslöja felaktigheter. Även intervjupersoner på Skatteverket instämmer med att de felaktiga arbetsgivarintyg som upptäcks många gånger är väldigt enkla till karaktären. På dåligt kopierade intyg kan man se hur linjer uppstått eller blivit sneda och loggor blivit suddiga eller diffusa.

När det gäller underskrifter är det mycket svårt för handläggarna att verifiera om det är en äkta underskrift eller ej. Det finns ingen rutin i handläggningen för att se om det finns gamla underskrif-

ter att jämföra med, och som direkt skulle kunna avslöja vissa av dessa förfalskningar. Exempel finns i undersökningen på mycket dåliga förfalskningar, som en handläggare direkt skulle upptäcka om de jämförde med ”samma” underskrift på tidigare handlingar.

Dock finns en del varningssignaler som utredarna kan reagera på. Det kan vara om datumen stämmer, är det ett gammalt intyg har datumen oftast manipulerats. Det är även viktigt att granska uppgifter som ackumulerad lön så att den stämmer med den avtalade månadslönen, vidare att det gått ut semestersättning och att dessa uppgifter verkar stämma. Om möjligt bör adresser och telefonnummer till arbetsgivaren granskas. En annan varningssignal är om lönen är betydligt högre än genomsnittet för branschen eller yrkesgruppen. Till detta kommer om lönen precis har höjts avsevärt innan en person blir sjuk eller föräldraledig. En ytterligare varningssignal är om det är en nära anhörig som skriver under intyget.

Ibland kan fel bli mer uppenbara då intygen jämförs med en annan handling, vilket en utredare på Arbetsförmedlingen illustrerar:

*Vi hade fått in ett anställningsavtal till oss, men så fick jag se en annan variant av samma intyg där det inte såg likadant ut. Jag såg att det var exakt samma intyg, men man hade klippt bort en del på det som man sänt till oss. Det var ett streck mitt på som jag inte ens tänkt på, det borde jag ju. Men nu går man ju inte runt och misstänker ett anställningsavtal.*

## Falska kontrolluppgifter

Arbetsgivare är skyldiga att rapportera in uppgifter om utbetalda löner och arbetsgivaravgifter till Skatteverket. Med kontrolluppgiften kan handläggare på andra myndigheter kontrollera att ett arbetsgivarintyg eller en lönespecifikation stämmer. Det är en uppgift som många andra myndigheter i systemet helt förlitar sig på. Skatteverkets uppgifter blir därför mycket viktiga ur kontrollsynpunkt.

Om kontrolluppgifterna är felaktiga blir det mycket svårare för andra myndigheter att upptäcka felaktiga intyg. Flera intervjuerpersoner berättar om fall där arbetsgivaren lämnar in kontrolluppgifter till Skatteverket, men deras företag betalar aldrig in några skatter eller avgifter. Företaget går sedan i konkurs.

## Lönespecifikationer

En annan typ av intyg med syfte att tillhandahålla uppgifter om en persons anställning – mer specifikt uppgift om lön – är lönespecifikationer. Liksom arbetsgivarintyg kan lönespecifikationer variera

---

**Löne-  
specifikationer  
hanteras av:**

Arbetsförmedlingen

Arbetslöshets-  
kassorna

Försäkringskassan

Kommunerna

Konkursförvaltarna

CSN

---



mycket i utformning, och hur pass detaljerade uppgifterna är. Det finns exempel på lönespecifikationer som består av några handskrivna rader eller är så illa skrivna att det knappt framgår hur mycket lön en person har fått och från vilket företag. Det blir upp till handläggarna på myndigheterna att försöka avgöra om det har gått ut någon lön eller om beloppet stämmer överens med vad som faktiskt har betalats ut.

Ett annat problem är lönespecifikationer som avser kontanta löneutbetalningar. Kontanta betalningar är ofta omöjliga att spåra eller kontrollera. En del branscher har mer kontanta betalningar än andra, som restaurang, taxi etc. Ett kvitto på en kontant betalning säger egentligen mycket lite om hur det förhåller sig med lönen från arbetsgivaren. Frågan flera intervjupersoner ställer sig är om myndigheterna bör godta kontanta löneutbetalningar. Rimligtvis borde lön i de allra flesta fall kunna gå in på ett konto till löntagaren.

Lönespecifikationer begärs in som en del av handläggningen. Det finns ett stort utrymme för välfärdsbrott eftersom lönespecifikationerna som visats kan vara av mycket enkel karaktär. Lönespecifikationer bör därför kompletteras med ett arbetsgivarintyg, eller om möjligt kontrolluppgifter, för att det ska gå att säkerställa att den påstådda lönen har gått ut till arbetstagaren.

## Erbjudande om arbete

För att medborgare utanför EU ska få arbetstillstånd i Sverige krävs att det finns en skrivelse med erbjudande om arbete utfärdat av en arbetsgivare. Med ett arbetstillstånd som är godkänt av Migrationsverket kan en person arbeta i Sverige i två år, därefter kan ansökan förlängas med ytterligare två år. Processen inleds med att en ansökan kommer in till Migrationsverket. Ansökan kombineras med ett arbetserbjudande från arbetsgivaren och en kopia på den sökandes pass. Anställningserbjudandet ska kommenteras av ett relevant fackligt förbund, som ska yttra sig om anställningsförhållandena är i enlighet med gällande kollektivavtal.

En handläggare förklarar att arbetstillstånd från början inte var tänkta att fungera som ett bosättningsstillstånd. Avsikten med systemet var i stället att personer skulle komma till Sverige en kortare period för att arbeta och sedan åka hem igen. Vidare skulle kvalificerad arbetskraft med spetskompetens eller liknande, som kan vara svår att rekrytera i Sverige, enkelt kunna rekryteras utomlands. Det är mot den bakgrunden reglerna kring arbetstillstånd ska förstås. Det är därför handläggningen av arbetstillstånd ska gå lite snabbare och enklare för att på så sätt underlätta rekrytering utanför Sverige.

---

**"Erbjudande om arbete" hanteras av:**

---

Migrationsverket

---

Det har dock visat sig att arbetstillstånd blivit föremål för handel. Intyget som skickas till Migrationsverket är korrekt, men någon anställning finns inte i Sverige. Det blir därmed ett felaktigt intyg.

## Läkarintyg

<b>Läkarintyg</b>
<b>hanteras av:</b>
Försäkringskassan
Arbetsförmedlingen
Kommunerna
CSN
Migrationsverket
Arbetslöshetskassorna

Med ett läkarintyg kan en person bli sjukskriven och få bidrag. Läkarintygen förekommer på en rad myndigheter i välfärdssystemet och är därmed ett viktigt intyg för systemet i stort. Försäkringskassan granskar stora mängder läkarintyg, men även kommunerna, arbetslöshetskassorna, CSN och Migrationsverket får in läkarintyg i ärenden som handläggarna ska ta ställning till. Läkarintygen är centrala för bedömning av arbetsförmåga; för att fastställa sjukdom som gör att personen är berättigad till bidrag då den inte kan försörja sig på grund av sin sjukdom, funktionshinder eller annan nedsättning av arbetsförmåga. Intyget befriar också i vissa fall från krav på närvaro i aktiviteter.

### Varianter på felaktiga läkarintyg

Det finns en rad olika varianter på missbruk av läkarintyg. Nedan listas sex olika typer som hämtats från ärenden och intervjuer:

- *Förfalskat läkarintyg.* Intyget är helt förfalskat, det är inte en läkare som upprättat intyget utan gärningspersonen själv eller någon i personens närhet som låtsas vara läkare. Den här varianten hör inte till den vanligaste, mycket på grund av att läkarintyg är relativt svåra att förfalska i sin helhet. Med en förskrivarkod (kod som är unik för varje läkare) försvåras det ytterligare. I dagsläget finns det dock inget krav på att förskrivarkoden ska finnas med på intyget. En annan anledning till ointresset för förfalskningar är enligt intervjupersoner att det är relativt enkelt att lura en läkare.
- *Manipulerat läkarintyg.* Intyget är korrekt utställt, men patienten manipulerar intyget. Det handlar om fall där tidsperioden på intyget ändrats så att patienten blir sjukskriven en längre tid än i originalintyget. Det förekommer att intyg återanvänds. Patienten ändrar datum för dagen då intyget utfärdades. Det klipps och klistras i intygen och ibland används Tippex för att stryka över uppgifter som sedan ändras. Här finns exempel på riktigt uppenbara manipulationer som enkelt går att se med blotta ögat. Men det finns även fall med välgjorda manipulationer som är svårare att upptäcka vid första anblick. Manipulationer blir möjliga då patienten själv lämnar ett intyg till myndigheten. I de fall då läkaren sänder in intyg till myndigheten elektroniskt är det i stort sett omöjligt med manipulationer.

- *Köpt läkarintyg.* Patienten betalar en oseriös läkare för att ställa ut ett felaktigt intyg. Dessa intyg är dock svåra att upptäcka då de är väl utformade av en riktig läkare. Försäkringskassan uppger emellertid att man känner till vissa läkare som misstänks sälja läkarintyg. Detta styrks av uppgifter från andra intervjupersoner.
- *Läkarintyg utställt av vilseledd läkare.* Patienten försöker vilseleda läkaren att skriva ett felaktigt intyg genom att simulera en sjukdom. Studien visar att vissa patienter lärt sig vad man bör säga till en läkare för att få ett önskvärt intyg. Patienter rabblar upp symptom för den önskvärda diagnosen. Exempel finns på simulering av psykisk sjukdom, då dessa diagnoser beskrivs vara särskilt svåra att verifiera. Det finns även exempel på simulering av funktionshinder för att bli berättigad till assistansersättning. I vissa fall lyckas man lura läkaren som då vilseleds att ställa ut ett felaktigt intyg.
- *Läkarintyg som ställs ut under hot.* Läkare hotas till att skriva ett felaktigt intyg till gärningspersonen. I något fall har läkaren ringt upp Försäkringskassan och meddelat att intyget har skrivits under hot.
- *Läkarintyg som påverkas av läkarens effektivitets- och vinstkrav.* Läkaren kan känna krav från arbetsgivare och patient att ställa ut ett felaktigt intyg. Det råder stor konkurrens om patienterna. Nöjda patienter genererar större inkomster till den enskilda mottagningen. Läkare kan känna press att skriva intyg som inte är riktigt sanningsenliga för att mottagningen ska behålla patienten som kund.

## Varningssignaler

Det finns svårigheter med att avslöja felaktigheter enbart genom att studera intygen. I ärendena framkommer att det ofta behövs kompletterande iakttagelser eller information om patienten för att kunna visa att intyget är felaktigt. Det handlar inte sällan om att patienten utför arbete eller andra övningar som läkarintyget tydligt beskriver som omöjligt.

För att identifiera fler felaktiga läkarintyg före utbetalning krävs att handläggarna känner till de varningssignaler som indikerar att något är fel. Intervjupersoner från Försäkringskassan talar en del om varningssignaler i felaktiga läkarintyg. De läkare som betalats för att ställa ut ett intyg skriver ofta välformulerade intyg, för att allt ska se korrekt ut och inte dra till sig misstankar och kontrollåtgärder. Det kan därför vara svårt att upptäcka dessa felaktiga intyg. En del handläggare uttrycker det som att om det är ”för bra skrivet” eller för fläckfritt finns det anledning att granska intyget en gång till. Andra intyg med frågetecken är ganska fylliga, handläggaren får en känsla av att det inte finns så mycket att ta

på i ärendet, men att läkaren ändå försöker fylla i så mycket som möjligt.

Alltför vaga eller diffusa diagnoser beskrivs också vara en varningssignal. Likaså om uppgifterna om sökandens tillstånd är identiska i intyg efter intyg. Vidare finns exempel på läkarintyg som inte vilar på objektiva fynd, trots att diagnosen det gäller brukar kunna fastställas genom sådana. Här kan handläggaren med andra ord vara vaksam på det som normalt inkluderas vid liknande diagnoser, men här saknas i form av undersökningsfynd. I stället bygger hela intyget på vad sökanden har sagt till läkaren. Berättelsen kan genom intyget sedan omvandlas till sanning. Det gäller framför allt fall då senare intyg bygger på tidigare intyg som i sin tur bygger på en berättelse. I linje med detta resonemang menar en intervjuperson att läkarintygen borde vara mer objektiva, och ställa patientens historia i relation till ”fakta” och sådant som eventuellt talar emot historien, för att underlätta en bedömning av dem.

Även typ av vårdgivare kan vara en varningssignal. Hos en vårdgivare med höga krav på effektivitet och vinst kan intresset av att kunden ska bli nöjd styra intygens kvalitet. En annan varningssignal beskrivs vara att den sökande byter vårdgivare ett flertal gånger. Ytterligare en sådan varningssignal kan vara att patienten reser mycket långt för att uppsöka en allmänläkare. Det tyder på att patienten av någon anledning söker sig specifikt till en läkare, möjligen för att läkaren skriver tvivelaktiga intyg. Datum för intyget kan också avslöja fel, ett besök hos en privatpraktiserande läkare klockan 08.00 på julafton bör väcka misstankar. Förskrivarkoden, som är personlig och ska följa ett visst mönster, finns inte alltid med på intygen då den inte är obligatorisk. Men den talar om huruvida en läkare har förskrivarrätt eller ej. Finns inte förskrivarkoden med kan det vara något att utreda vidare.

Ett sätt att klargöra om en viss läkare skriver tvivelaktiga intyg är att begära in samtliga av läkarens intyg och jämföra dem med varandra. Intervjupersoner på Försäkringskassan vittnar om goda erfarenheter från ett sådant projekt. På det sättet kan avvikelser lättare upptäckas. Även genom att jämföra patientens olika intyg kan avvikelser eller kopior upptäckas. Citatet nedan belyser hur enkelt det kan vara att manipulera ett intyg för att få ytterligare sjukpenning, något som personen inte var berättigad till:

*Jag gick titt som tätt till läkaren och skaffade nya sjukintyg. Och det kostade ju pengar, 120 spänn [i patientavgift]. Till slut lärde jag mig att de bara ville ha kopior, så då köpte jag en dator med en scanner. Sedan ändrade jag bara datumen på sjukintyget. Man hade 5–6 olika sjukintyg, och så fick de snurra, kan man säga. Så det var olika utformande varje månad.*

## Utländska läkarintyg

Det händer att Migrationsverket får in utländska läkarintyg i sina ärenden. Exempelvis kan en sjukdom eller diagnos åberopas som anledning för myndigheten att skynda på ärendet. De utländska läkarintygen är mycket svåra att kontrollera då det inte finns någon mall att följa. Om de är utställda på ett språk som handläggarna på myndigheten inte behärskar krävs en översättning, vilket kan göra att man tappar en del av informationen. Dessutom är det svårt att komma i kontakt med de utländska läkarna för att verifiera att intygen är äkta. Konsekvensen blir att handläggare får godta de utländska intygen eftersom det är resurskrävande och mycket svårt att kontrollera äktheten. Även CSN hanterar utländska läkarintyg i de fall studerande utomlands behöver styrka sjukdom.

## Bostadsintyg

För att erhålla 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 som hanterar bostadsintyg är främst Försäkringskassan, kommunerna och Pensionsmyndigheten. Visserligen folkbokför Skatteverket personer på adresser, men de hanterar inte intyg avseende bostadens kostnad.

Bostadsintyg innefattar hyresspecifikationer, hyresavier, hyreskontrakt, kontrakt på bostadsrätt, kontrakt på andrahandsuthyrning och liknande handlingar. Intygsgivaren blir då en hyresvärd eller motsvarande. Eftersom intygen ofta lämnas in av den sökande, och inte automatiskt kommer myndigheten tillhanda, lämnar det utrymme för manipulationer.

---

### Bostadsintyg hanteras av:

---

Kommunerna

---

Försäkringskassan

---

Pensions-  
myndigheten

---

CSN

---

## Varianter på felaktiga bostadsintyg

- Genom att öka beloppet på hyran betalas ett högre ersättningsbelopp ut. Ibland är hyresvärden delaktig i brottet, dvs. hyresvärden ställer ut en avi med ett högre belopp än den faktiska hyran.
- I andra fall har personen själv manipulerat hyresvärdens intyg. Exempel finns på ärenden med mycket enkla förfalskningar där hyran har ändrats till ett högre belopp genom att ändra uppgifter för hand och kopiera om intyget. Det finns även exempel på mer välgjorda förfalskningar.
- Personer skriver sig på en annan adress än där de är bosatta. Ett exempel är skenseparationer, där två personer separerar på pappret för att få bostadsbidrag, ekonomiskt bistånd eller underhållsstöd. Intervjupersoner berättar om uppgifter i bostadsintygen som avser en helt felaktig adress. Adressen är orimlig genom för liten bostad i förhållande till antal personer

som bor där, eller att adressen går till en sommarstuga eller företagslokal. Då fler barn berättigar till högre ersättning förekommer felaktigheter med antal boende i bostaden. En gärningsperson konstruerade ett intyg som avsåg vårdnaden av ett barn som i själva verket bodde hos den andra föräldern.

## Folkbokföringen ställer till det

Det finns ingen gräns för hur många som kan vara skrivna i samma bostad. Orimliga exempel finns på 50 boende i en lägenhet på ett rum och kök. Det finns flera exempel i materialet på ett tiotal personer boende i samma lägenhet. Att alla skulle bo där är inte troligt. Ett annat problem är att vissa fastigheter saknar upprättade lägenhetsnummer. Det försvårar för folkbokföringen att identifiera ett stort antal registrerade personer på en enskild lägenhet.

## Studieintyg

Studieintyg  
hanteras av:

UHR

CSN

Arbetslöshets-  
kassorna

Med studieintyg avses här betyg från gymnasiet eller komvux, antagningsbevis, betyg och examensintyg från högskola och universitet som rapporteras in i LADOK-systemet. Nästan alla svenska universitet och högskolor är anslutna, detsamma gäller CSN. Studieintygen inkluderar även utländska betyg och examina. Närvarorapporter anger om gymnasiestudenten är berättigad till studiebidrag. Ett studieintyg öppnar även för fortsatta studier i Sverige, betyg från komvux ger möjlighet till högskoleutbildning, en grundexamen från ett utländskt universitet kan berättiga till studier på avancerad nivå i Sverige. En antagning till en utbildning som är godkänd av CSN ger tillgång till studiemedel. Med ett examensintyg kan personer söka och få jobb inom det fält som examen är utfärdad, vilket gör att personen kommer in i välfärdssystemet, får en lön, en sjukpenninggrundande inkomst samt en pensionsgrundande inkomst. Det är Universitets- och högskolerådet som gör en bedömning av utländska betyg eller examina och jämför dessa mot svenska motsvarigheter. De hanterar även svenska betyg som ligger till grund för ansökan till högskola och universitet.

## Olika utseende på intygen

I dagsläget ser de svenska studieintygen olika ut. De varierar mellan lärosätena, men även över tid från ett och samma lärosäte. Ibland skiljer sig intygen åt mellan fakulteterna vid samma universitet. Eftersom utseendet varierar så mycket blir det svårt för arbetsgivare att avgöra om ett studieintyg är äkta eller ej. Intervju-personer menar att intyget då förlorar en igenkänningsfaktor, som är viktig vid bedömning av intygets äkthet. Kontroll av studieintyg

är inget som åligger arbetsgivaren, den kontrollen ska snarare vara gjord tidigare i processen.

När det gäller utländska intyg råder självklart stora variationer då de kommer från hela världen. För att bedöma att sådana intyg är korrekta förutsätts handläggare med rätt kompetens på det specifika område som intyget avser.

## Varianter på felaktiga studieintyg

Det förekommer felaktiga intyg på utbildningsområdet. Dessa intyg kan vara av olika karaktär:

- *Studieintyg från bluffuniversitet.* Det finns så kallade bluffuniversitet som utfärdar examensbevis och betyg mot betalning, oftast med små eller inga krav på den kunskap som intyget ger sken av. Bluffuniversitet utger sig för att vara ett legitimt lärosäte, men så är inte fallet. De är enbart en instans vars primära uppgift är att sälja examensbevis till vem som helst (Ezell och Bear 2005). Ofta skiljer man på de bluffuniversitet som ställer vissa krav på sina köpare och de som inte ställer några krav alls. Det hela rör sig om en transaktion mellan köpare och säljare. Vill personen ha högsta betyg i sitt examensbevis kostar det mer.
- *Förfalskat intyg från ett ackrediterat universitet.* Förfalskade betyg från ackrediterade universitet, främst engelskspråkiga, förekommer runt om i världen. På internet finns sidor som specialiserat sig på att sälja förfalskade betyg från riktiga universitet. Utmärkande är att svenska utbildningar verkar vara särskilt populära. En teori är att högre utbildning i Sverige har gott rykte, men även att svenska betygshandlingar är enkla att förfalska då de trycks på vanligt arkivpapper (HSV 2005:25).
- *Köpta eller förfalskade intyg på studier från utlandet.* En person som avlagt examen eller studier utomlands kan ansöka om en bedömning hos UHR för att kunna söka sig vidare i systemet. När studieintyget godkänns kan personen söka sig till högre utbildning i Sverige eller söka arbete på meriterna. Här förekommer förfalskade och manipulerade handlingar. UHR blir därför en viktig grindvakt vid den här typen av bedömning, men den är svår. Många länder har en otydlig struktur kring utbildning och i vissa fall existerar inte längre det lärosäte som betyget eller examina avser.
- *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. Framför allt är det de attraktivaste utbildningarna – jurist, läkare och tandläkare – där felaktiga betyg i vissa fall legat till grund för en antagning. Manipuleringen kan bestå i att en person

byter ut personnummer och namn på en handling med riktigt bra betyg. Det finns även exempel på helt förfalskade betyg, personen har aldrig läst på komvux. Fall finns på CSN där studenten själv skickar in felaktiga studieresultat. Det förekommer inom utlandsstudier där den studerande tagit för få universitetspoäng för att få nya studiemedel.

- *Falsk eller felaktig studieförsäkran.* För att erhålla studiebidrag och studielån för studier utomlands kräver CSN att den studerande bland annat lämnar in ett antagningsbevis och studieförsäkran. Detta kan betraktas som en typ av intyg om studier. Det förekommer att personer lämnar en felaktig studieförsäkran eller felaktigt antagningsbevis. I vissa fall har de dessutom förfalskat stämplat och liknande från lärosätet för att det ska se ut som ett korrekt intyg. Det sker främst i utlandsärenden eftersom CSN betalar ut en förhållandevis stor klumpsumma som bidrag vid terminens början.

## Beslut om lönegaranti

**Lönegarantibeslut  
hanteras av:**

Länsstyrelserna

Konkursförvaltarna

Arbetslöshets-  
kassorna

När ett företag går i konkurs och inte kan betala ut lön till sina anställda kan en ansökan om statlig lönegaranti upprättas. Vid ett beslut om lönegaranti kan de anställda få ersättning för lön eller liknande som arbetsgivaren är skyldig arbetstagaren. Arbetstagaren kan också få uppsägningslön. Det maximala beloppet för lönegaranti är fyra prisbasbelopp (2015 uppgår det till 178 000 kronor).

Det är konkursförvaltaren som fattar beslut om lönegaranti efter att ha gått igenom bolagets dokumentation avseende bokföring, uppgifter om antalet anställda och anställningskontrakt. Bedömer konkursförvaltaren att lönegaranti är berättigad skickar den in ett beslut till Länsstyrelsen avseende lönegaranti. Det är sedan Länsstyrelsen som i sin tur administrerar och betalar ut lönegarantin.

Beslutet blir därmed en viktig handling och en dörröppnare till den statliga lönegarantin. Det finns några olika varianter av felaktigheter:

- *Förfalskade beslut om lönegaranti.* Konkursförvaltarens brev och namnteckning förfalskas och ett förfalskat beslut skickas in till Länsstyrelsen.
- *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 vad det egentligen gjort. Eftersom det är tidigare dokumentation som konkursförvaltaren har att förlita sig på förekommer att felaktig dokumentation leder till felaktiga beslut.
- *Identitetsfusk i samband med konkurser och lönegaranti.* De anställda existerar inte alls, det kan vara falska identiteter el-



ler kapade identiteter. I vilket fall är det en gärningsperson som genom påhittade anställda erhåller lönegaranti.

En intervjuperson uttrycker det som att det är hanteringen av dokumenten som skapar tillfälle till brott. Det är relativt enkelt att förfalska dokument, särskilt sådana som ska visa vad som skett tidigare. Till det kommer att aktuella uppgifter saknas som kan bevisa vad som hänt och hur anställningsförhållandena i företaget sett ut. Då blir konkursförvaltaren tvungen att förlita sig på den dokumentation som finns.

Det blir därmed en stor risk att lönegaranti betalas ut på felaktiga grunder eftersom uppgifterna från företaget får det att se ut som att det har gått ut lön och att företaget har betalat in skatter och avgifter. Eftersom kontrolluppgiften släpar efter med ett år blir det i praktiken svårt för andra myndigheter att kontrollera uppgifterna i förtid, man får förlita sig på de underlag som finns.

Länstyrelsen har dock blivit mer noggrann i sin kontroll av besluten, men en konkursförvaltare menar att så länge blankett-systemet (besluten) finns föreligger risk för bedrägerier. En ytterligare källa till fel är kravet på konkursförvaltare om skyndsamt handläggning. De hinner kanske inte gräva så djupt som de skulle behöva för att upptäcka felaktigheter. På ytan kan allt se bra ut för företaget och ett beslut avseende lönegaranti fattas på dessa grunder. Intervjuade konkursförvaltare berättar också att de riskerar kritik om de lagt ner för många arbetstimmar på granskning.

## Kontoutdrag

Kontoutdrag är främst aktuellt hos kommunerna, men även hos Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen. I vissa fall, oftast med barn till EU-medborgare som arbetar i Sverige, tar CSN in kontoutdrag som intyg på försörjningsberoende.

I ärenden med ekonomiskt bistånd ska de sökande bifoga kontoutdrag från banken för att visa att de saknar inkomster som de inte får kombinera med ekonomiskt bistånd. Kontoutdragen kan även användas för att visa att hyran är betald.

Det finns ett intresse hos den som avser fuska att ändra på kontoutdraget för att dölja andra inkomster. En intervjuperson från en kommun berättar:

*Jag vet att vi hade ett ärende där det var en kille, det var ganska bra gjort ändå. Han hade tagit bort a-kassa på sitt kontoutdrag så det såg ut som han inte hade några inkomster. Sedan berättade han att han köpt tjänsten att få kontoutdragen manipulerade. Han betalade några hundralappar per kontoutdrag.*

---

### Kontoutdrag hanteras av:

---

Kommunerna

---

Arbetsförmedlingen

---

Försäkringskassan

---

Pensions-  
myndigheten

---

## Varianter av felaktiga kontoutdrag

Eftersom kontoutdrag inte hämtas från banken utan lämnas in av den sökande finns utrymme för manipulationer och felaktigheter. Exempel från intervjuer och ärenden visar:

- *Manipulationer eller ändringar där en inkomst eller transaktion har raderats från utdraget.* Ibland är det skickligt utfört vilket gör det svårt för handläggarna att upptäcka felet. En handläggare uttrycker det som att denna typ av felaktiga kontoutdrag är väldigt svåra att upptäcka. Det är oftast slumpen som leder till upptäckt, exempelvis kan handläggaren ha begärt in original och börjar jämföra utdragen med varandra. Ibland är dock kontoutdragen bristfälligt manipulerade med synliga linjer där ändringar gjorts eller där loggan och övrig text på utdraget hamnat snett. Det handlar om enkelt klipp och klistrande.
- *Köpt tjänst i form av ett förfalskat kontoutdrag eller hjälp att manipulera uppgifterna.* Det finns uppgifter om att det går att köpa sådana tjänster på internet som tar bort de transaktioner eller inkomster som personen inte vill ska synas. Prisuppgifter för tjänsten rör sig om några hundralappar beroende på hur mycket personen vill ändra i kontoutdraget.

## 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 på utförda timmar av assistenterna. Det är därmed ett viktigt underlag för att fastställa att rätt ersättning betalas ut. Tidrapporterna ska skrivas under och godkännas av den assistent som tidrapporten avser. Det förekommer dock att tidrapporterna är felaktiga. Uppläggen kan se lite olika ut, men gemensamt är att fler timmar än vad som arbetats har rapporterats. I intervjuer och ärenden finns följande exempel:

- Assistenten kan själv fylla i rapporterna fel. Vissa upplägg bygger på en överenskommelse mellan assistansbolag och assistent, vilket betyder att tiden för utförd assistans överdrivs av assistenten.
- Tidrapporterna kan fyllas i in blanco. De skrivs under av en assistent, men rapporten justeras av assistansbolaget. Även här överdrivs tid för utförd assistans.
- I vissa fall har assistenterna till och med varit påhittade. Företrädare för assistansbolaget har fyllt i rapporten. Någon assistans har inte blivit utförd alls.
- Brukaren har själv fyllt i tidrapporten och "ökat på" utförd assistans. Här behöver inte assistansbolaget vara medvetet om välfärdsbrottet.

---

**Tidrapporter  
hanteras av:**

---

Försäkringskassan

---

I några fall har man inte brytt sig om att fylla i tidrapporterna så att de ska se realistiska ut. Exempel finns på assistenter som ska ha arbetat orimligt långa pass, en assistent går tillbaka och arbetar dagen efter en förlossning, arbete sker på tider som är orimliga då det finns uppgifter att assistenten befunnit sig på annan plats. Liknande felaktigheter har också noterats i tidigare studier (ISF och Brå 2011:12, SOU 2012:6). Det tyder på att man inte varit orolig för upptäckt vid upprättande av de felaktiga tidrapporterna.

I andra fall är bolagen mycket noga med att hålla fasaden uppe. De har en informativ hemsida och begår lite mer sofistikerade välfärdsbrott. Ett exempel som kommit fram i studien är just ett sådant utåt sett seriöst bolag, men där företrädare för bolaget förfalskade rapporter och vida överdrev antalet timmar. Assistenterna hade låga löner samtidigt som bolaget självt behöll den mellanskillnad som uppstod mellan faktiskt arbetad tid och den rapporterade tiden.

Problemet här är att det inte går att kommunicera tidrapporterna direkt mellan assistenterna och Försäkringskassan då assistenterna är anställda av bolagen. Reformen på området går långsamt, intervjupersoner på Försäkringskassan beskriver det som ett stort steg bara att få bolagen att börja använda Försäkringskassans fastställda blanketter.

## Närvarointyg

Närvarointyg är aktuellt då en person har någon form av aktivitet som ska redovisas till en utbetalande instans, exempelvis kommunen, för att erhålla ekonomiskt bistånd. Aktiviteten kan exempelvis vara SFI-studier eller någon form av praktik. Inom aktivitetsstöd ska en anordnare spara uppgifter om deltagarens närvaro och frånvaro vid aktiviteten under två år. Försäkringskassan kan sedan begära ut uppgifter om närvaro och frånvaro.

Det är anordnaren av aktiviteten som ska fylla i närvaron, där efter ska både deltagare och anordnare skriva under rapporten och kontrollera att uppgifterna stämmer. I de fall där felaktiga närvarointyg upptäckts inom kommunen har uppgifter om närvaro förfalskats efter att intyget signerats av anordnaren. Alternativt har såväl närvaro som anordnarens underskrift förfalskats. Det finns till och med exempel på praktikplatser som har varit helt påhittade, de har aldrig existerat i verkligheten.

## Intyg på liv och död

Pensionsmyndigheten betalar ut den allmänna pensionen och efterlevandepension. Pensionsmyndigheten kan i sin handläggning kräva in intyg som fastställer om en person är vid liv eller inte, så kallade levnadsintyg samt dödsfallsintyg.

---

### Närvarointyg

#### hanteras av:

Kommunerna

Arbetsförmedlingen

Försäkringskassan

CSN

---



---

### Intyg på liv och död hanteras av:

Pensionsmyndigheten

Försäkringskassan

---

## Levnadsintyg

Personer bosatta utomlands som erhåller pension från den svenska Pensionsmyndigheten eller vissa ersättningar från Försäkringskassan behöver lämna in ett levnadsintyg till myndigheten. Detta för att utbetalningar inte ska gå ut till någon avliden. Levnadsintygen ska ställas ut av en av Pensionsmyndigheten godkänd intygsgivare, det kan vara en ambassad eller myndighetens motsvarighet i det aktuella landet. Det förekommer dock att levnadsintyg förfalskas även om Pensionsmyndigheten bedömer att det är mycket ovanligt.

## Dödsfallsintyg

I de fall en förälder avlider kan barn efter att vissa villkor är uppfyllda få efterlevandestöd och barnpension. Pensionsmyndigheten kräver ett dödsfallsintyg om den avlidne var bosatt utomlands, som visar att personen är avliden. Det har hänt att dessa intyg förfalskas. I materialet finns exempel där dödsfallsintyget förfalskats helt, personen är inte död. Det kan också vara så att släktband förfalskas, någon vill hävda att den är släkt med den avlidne personen fast så inte är fallet. Eftersom bidraget riktar sig till barn är det sällan de som är gärningspersoner. Brottet begås i stället av vårdnadshavare eller någon annan vuxen.

# Intygsgivarna

Den som ställer ut det felaktiga intyget – eller utger sig för att vara denne person – kallas här intygsgivaren. Avsnitten om varje intygsgivare avslutas med slutsatser om varför intygen blir felaktiga. Dessa bedömningar bygger på vad som kommit fram i ärenden, intervjuer, samtal till tipstelefonen och internetanalysen.

## Arbetsgivaren – mycket att tjäna på goda relationer med ”arbetstagare”

På basis av intervjuer och ärenden kan tre typer av arbetsgivare identifieras: den aktive bedragaren, den hjälpsamme vännen och den ovetande arbetsgivaren.

### Den aktive bedragaren

Den aktive bedragaren upptäcks framför allt av de större utbetalande myndigheterna. Skälet är att de antingen själva har kontrollverksamhet eller får underrättelseuppgifter i första hand från Skatteverket, men även Polisen och Ekobrottsmyndigheten kan intressera sig för dessa bedragare. De beskrivs ofta som verksamma i små eller medelstora företag, där de ibland begår olika ekobrott.

Vissa av bedragarna använder i själva verket bolag som inte bedriver någon reell verksamhet eller som har skapats för att vara brottsverktyg i olika ekobrott som skattebrott, bokföringsbrott och bedrägerier. Ärenden och intervjuer innehåller fall där sådana bolag används för att producera arbetsgivarintyg av olika slag – i vissa fall i betydande skala.

En intervjuad myndighetsperson berättar att företag som används för att ställa ut falska fakturor i svartarbetsvärder också producerar arbetsgivarintyg och lönespecifikationer. I dessa fall kan intygen vara underskrivna av en målvakt, som vid närmare granskning inte framstår som en trovärdig arbetsgivarrepresentant. I ett fall menar en intervjuad utredare att ”arbetstagaren” närmast slentrianmässigt skrivit en massa intyg och att denne inte kan redogöra för till vilka, det var så stora mängder att han inte

<b>Aktuella intyg:</b>
Arbetsgivarintyg
Kontrolluppgifter
Lönespecifikationer
Tidrapporter
Närvarointyg

minns. En person som ringt till projektets tipstelefon berättar om ett par som använde ett falskt arbetsgivarintyg och sedan utvecklade sin verksamhet som intygsgivare:

*En pojkvän skrev ett falskt arbetsgivarintyg till sin tjej. Det stod att hon arbetade i hans företag. Hade cirka 35 000 kronor i månaden där – trots att hon egentligen hade en årsinkomst på cirka 100 000 kronor för ett deltidsarbete hos en annan arbetsgivare. När detta fungerade började de använda metoden på släktingar, för att sedan utveckla den ytterligare. Jag tror att de tar betalt för tjänsten.*

Exempel finns också på att företag säljer anställningserbjudanden, vilket gör att personer får uppehållstillstånd och genom sitt ”arbete” kan komma in i välfärdssystemet. Intervjuer på Migrationsverket, Skatteverket och Försäkringskassan tyder i stället på att de flesta som kommer till Sverige på detta sätt ”försvinner”, kanske till andra EU-länder, eller utnyttjas som svart arbetskraft i andra verksamheter. Vissa av de påstådda arbetsgivarna är egentligen rena bluffbolag som använder sig av skenanställningar i syfte att ta betalt för ett svenskt arbets- och uppehållstillstånd. De intervjuade myndighetspersoner som har hört summor från involverade personer pratar om tiotusentals kronor, ibland upp emot 100 000 kronor för ett anställningserbjudande.

Exempel finns dock där arbetsgivare redovisar att personer har arbetat några dagar i företaget, innan de går på långvarig föräldraledighet med föräldrapenning. En intervjuperson berättar att myndigheten noterat att vissa arbetsgivare satt i system att ta in anställda som varvar arbete med långa föräldraledigheter, på ett sådant sätt att den tolkar det som ett sätt för arbetsgivaren att få ner lönekostnaderna.

Ytterligare fall finns där arbetstagaren visserligen arbetar för arbetsgivaren, men svart. En del av lojaliteten till arbetsgivaren är baserad på att de får intyg så att de kan ta sig in i de allmänna systemen med exempelvis arbetslöshetsersättning och sjukpenning (se även Brå 2011:7, ISF och Brå 2011:12).

Lojalitet är en aspekt, att man är beroende av arbetsgivaren en annan förklaring. En arbetstagare som precis har insett att arbetsgivaren inte redovisat kontrolluppgifter till Skatteverket är orolig och skriver på ett internetforum. Arbetstagaren vet att arbetsgivaren har stöd från Arbetsförmedlingen, men inser att verksamheten bedrivs svart. Samtidigt vågar inte arbetstagaren kontakta myndigheterna, eftersom personen är beroende av att få ett intyg till arbetslöshetskassan för att få ersättning, nu när anställningen upphör.

I vissa fall är arbetsgivaren högst involverad i välfärdsbrotten. Det är ofta fallet vid assistansersättning, lönegaranti och anställningsstöd från Arbetsförmedlingen. För att få samtliga dessa bidrag krävs arbetstagare. Här är det arbetsgivaren som begär det

allvarligaste brottet, men följderna av detta brott är att arbetsgivaren också fungerar som intygsgivare för ”arbetstagaren”. Kortsiktigt sker det genom felaktiga tid- och närvarorapporter. På längre sikt genererar arbetet – även om det bara är på pappret och inte i verkligheten – kontrolluppgifter och ibland även särskilt skrivna arbetsgivarintyg. Dessa används sedan av vissa ”arbetstagare” för att få egna bidrag. En polis berättar om ett fall:

*Vi har ju ett annat assistansärende där hon är pappersassistent, som vi kallar det. Hon är alltså tidrapporterad på ett papper, hon får en vit inkomst. Hennes vinst är att hon får en SGI [sjukpenninggrundande inkomst] – deras vinst är att de får hennes lön. Hon har dessutom fått betala 5 000 kronor extra i månaden – berättar hon på förhöret – i en skatt tillbaka till assistansbolaget.*

Några intervjupersoner och seminariedeltagare nämner fall med aktörer som i Arbetsförmedlingens terminologi kallas lotsar och leverantörer. Här har det förekommit att enstaka lotsar varit involverade i handel med anställningserbjudanden. Dessa har sålt både folkbokföringsadress och arbetsgivarintyg, för att maximera sitt eget bidrag från Arbetsförmedlingen (något förenklat: ju fler anställda, desto högre ersättning till lotsen). Uppgifter finns även om leverantörer som använder arbetsgivare till att anställa personer en eller ett par dagar. Leverantören får då högre resultat ersättning från Arbetsförmedlingen, och arbetsgivaren får del av kakan genom viss ersättning från leverantören. Dessa intyg kan också användas av ”arbetstagaren” i senare skede för att få bidrag.

Inom kategorin den aktive bedragaren finns slutligen fall med egenföretagare. Flera myndigheter kräver att någon annan, exempelvis en revisor, ska skriva under arbetsgivarintyg. I praktiken har i princip alla utbetalande myndigheter ärenden där så inte har skett. På så sätt är gärningspersonen samtidigt intygsgivare och begår bidragsbrottet utan insyn från någon annan person. Först när utbetalningen utreds i en senare kontrollutredning, till följd av misstankar, har utredarna reagerat på att sökanden själv har intygat sin egen inkomst. Enstaka exempel finns också där småföretagare ”anställer” varandra och skriver intyg.

## Den hjälpsamme vännen

Arbetsgivare som benämns som den hjälpsamme vännen beskrivs som svårast att upptäcka, men de förekommer ändå i några ärenden. Intervjupersoner menar att det ofta är småföretag, där ”arbetstagaren” är god vän eller släkt med arbetsgivaren. Eftersom det rör sig om mindre företag kan arbetsgivaren själv, utan insyn eller inblandning från andra i företaget, skriva dessa intyg.

Särskilt inom kriminella nätverk menar intervjupersoner att de flesta känner någon med ett företag som kan skriva intyg åt en

nära vän eller familjemedlem. En kontrollutredare förklarar vilka arbetsgivarna är:

*De kan ju vara kompisar, släkt, vänner ... Andra kriminella i nätverket, men exakt vilken roll de har är svårt för oss att veta. Det kan ju vara alla möjliga. Jag tror sällan att det är stora seriösa arbetsgivare, där man använder vänskapskorruption. Inte vad jag kommer på.*

I de fall där dessa arbetsgivare upptäcks gäller det ofta nära familjemedlemmar, där handläggare reagerar på att de har samma efternamn som sökanden. I andra fall är företaget lokaliserat orimligt långt bort, har misstänkt låg omsättning eller är rent av konkursmässigt. Till detta kommer att företaget inte är registrerat som arbetsgivare eller att yrket inte riktigt stämmer överens med sökandens historia. Ett exempel från en intervju är en person som var anställd som kock av ett taxibolag. Om gärningspersoner är hänvisade till den närmaste vänkretsen är det med andra ord svårt att hitta ett lämpligt bolag som kan ställa ut ett intyg.

En intervjuperson på en arbetslöshetskassa har vid något tillfälle misstänkt att arbetsgivaren har hotats till att ställa ut felaktiga intyg, men fler intervjupersoner pratar om väntjänster, möjligen mot viss ekonomisk ersättning. En variant på detta är skuldreglering. En konkursförvaltare fick i ett samtal med en arbetstagare reda på att denne fick ett intyg (som inte bara skulle generera arbetslöshetsersättning utan också lönegaranti) i stället för att en skuld återbetalades.

## Den ovetande arbetsgivaren

Särskilt ärenden från arbetslöshetskassorna och kommuner innehåller arbetsgivarintyg som förfalskats av arbetstagaren, ensam eller med hjälp av någon. Med andra ord är arbetsgivaren ovetande om att den uppträder som intygsgivare, eller att den lämnat just dessa uppgifter. Intervjupersoner på utbetalande myndigheter har därför goda erfarenheter av att dessa arbetsgivare är hjälpsamma att ta fram korrekta uppgifter när de hör av sig och vill kontrollera uppgifterna i intygen.

Ibland är det rätt arbetsgivare, men lönen har ändrats eller anställningstiden förlängts. I andra fall har gärningspersonen bara ”kapat” en arbetsgivare. Enstaka exempel finns också där anställda på ett företag hjälper utomstående att producera felaktiga arbetsgivarintyg, dock utan arbetsgivarens vetskap och godkännande.

## Slutsatser om arbetsgivaren

- Behöver arbetstagare på pappret för egna bedrägerier.
- Säljer intyg, till betydande summor när det gäller arbetstillstånd.



- Kan betala lägre svart lön om man är generös med intyg.
- Vill vara snäll mot gärningspersonen. De är släkt, nära vänner eller så har personen arbetat svart, men kan inte längre utföra arbetet.
- Ser inte sig själv som intygsgivare i välfärdssystemet utan gör det den blir tillfrågad om. Bortförklarar det genom att tänka att ”arbetstagaren” behöver intyget för att få ett jobb med bättre villkor, en hyresrätt eller liknande.

## Läkaren – intygsgivare som väger tungt

Flera intervjuade myndighetspersoner betonar att läkaren är en central intygsgivare, vilket kopplas ihop med att läkaryrket har hög status. Därför lägger handläggarna stor vikt vid läkarintygen och ifrågasätter ogärna uppgifter i dem.

Bevisligen håller dock vissa intyg låg kvalitet. För att ändå kunna behålla bilden av den skickliga och ofelbare läkaren kopplas de dåliga intygen ihop med en särskild sorts läkare – de beskrivs som ”fuffens” eller oseriösa. På myndigheter som hanterar en stor mängd läkarintyg, framför allt Försäkringskassan, finns stor erfarenhet av att tyda läkarintyg, och det blir också lättare att identifiera oseriösa läkare i den betydligt större mängden seriösa. Situationen med läkare är dock inte fullt så enkel. De olika faktorerna som gör att även seriösa läkare ibland skriver felaktiga intyg sammanfattas också i bild 3 längre ner i detta avsnitt.

---

### Aktuella intyg:

---

Läkarintyg

---

Läkarutlåtande

---

## Hur hittar gärningspersonen ”rätt” läkare?

Mycket i undersökningen talar för att vissa gärningspersoner väljer läkare med omsorg, oavsett kategori. Det är dock svårt att hitta ”rätt” läkare. Resultatet blir, som i vissa ärenden, att gärningspersonen i strid med sina ”sjukdomssymptom” åkt till en läkare som saknar eller har helt fel specialisering. I vissa fall har läkaren dessutom sin praktik på andra sidan staden eller saknar riktig mottagning. I kombination med andra faktorer kan detta föranleda särskilda kontroller från den utbetalande myndigheten.

Vissa gärningspersoner testar sig fram och går till nya läkare tills de hittar någon som ger med sig. En intervjuad läkare hade kollegor som skrev felaktiga intyg som denne läkare vägrade ställa ut. Flera intervjuade personer uttrycker att det går rykten om vilka läkare som går att lura. En gärningsperson beskriver hur man hittar lämpliga läkare:

*Det pratas internt, sådan här information sprids snabbt i vänkretsen. Man berättar för sina vänner och familj om bra läkare. Men man håller det där.*

## Den lurade eller omedvetna läkaren

Det som beskrivs som vanligast av intervjupersoner – från såväl myndigheter, sjukvården som gärningspersoner – är att vissa läkare är naiva. Det går att fabulera sjukdom, till följd av att få läkare har tid att göra ordentliga undersökningar. En del är inte särskilt engagerade heller, eller med en intervjupersons ord: ”Man halvljuger för en trött läkare som inte bryr sig.” Gäller det kortare sjukskrivningar utgår de därför från att patientens egen version stämmer. En intervjuad läkare menar att hon nog blev lurad i början, men med tiden blev hon duktigare på att skilja ut dem som bara ville ha ett felaktigt intyg från personer som vill bli friska.

En gärningsperson är inne på att det inte är så svårt att lura en läkare, så länge man har varit sjuk tidigare:

*Och då gick jag in i väggen och mädde väldigt psykiskt dåligt, och blev sjukskriven. Men efter att tiden gick blev jag ju bättre, och började missbruka igen. Och då började jag sätta det i system – en psykisk ohälsa är väldigt lätt att spela på. Så jag var sjukskriven i flera år. /.../ Och sen får man ju också ge någon form av sken av att man inte vill ha det så – man vill ha hjälp.*

Några intervjupersoner är inne på att gärningspersonerna har svårare att lura en läkare som kontinuerligt träffar sin patient, och bedömer därför att stafettläkare kan vara särskilt i riskzonen för att bli lurade. Samtidigt kan en nära relation också användas för att manipulera intygsgivaren. En intervjuperson nämner att exempelvis arbetsterapeuter ibland skriver det felaktiga intyget för att de är lättare att bygga upp en relation med och lura, än läkaren som är mer fokuserad på undersökningsresultat.

Slutligen har vissa läkarintyg manipulerats utan att läkaren känner till detta. Oavsett om det handlar om manipulerade intyg eller lurade läkare brukar de vara mycket hjälpsamma när myndigheterna kontaktar dem med uppgifter om att patienten är friskare än intyget säger. Dessa läkare beskrivs ta sitt intygsskrivande uppdrag på allvar och vill inte utnyttjas för välfärdsbrott.

## Den pressade eller hotade läkaren

Den press läkare möter som resulterar i felaktiga intyg kan antingen komma från arbetsgivaren eller patienten. När det gäller hotfulla patienter finns några exempel i undersökningen. En läkare påpekar att det sällan finns rutiner och stöd kring hur sådana hot ska hanteras. En intervjuperson som arbetat som handläggare inom sjukförsäkringen minns att vissa läkare ville ha hjälp från Försäkringskassan att vara ”elak polis” och förklara för patienten att den blivit tillräckligt återställd för att gå tillbaka i arbete. Detta för att själv slippa ta konfrontationen.

En läkare och flera myndighetspersoner beskriver att det ofta kan vara flera anhöriga med på läkarbesöket. De för personens talan och det kan vara mycket svårt för läkaren att få kontakt med patienten. Detta syns också i flera ärenden. En läkare beskriver hur man ibland undviker konfrontation med anhöriga och att man inte orkar propa på fler undersökningar. Då är det enklare att bara skriva det intyg de ber om. En läkare berättar om ett fall som handlade om utökade assistanstimmar:

*Det var anhöriga, eller så var det den personliga assistenten själv, den personliga assistentens chef, den som drev det personliga assistansbolaget som själv närvarade, som var med och drev på, och som gärna talade om för mig vad jag skulle skriva i intyget. Det vill säga; det var väldigt svårt att göra en objektiv bedömning, utan de avrapporterade ett antal problem – hon har yrsel, huvudvärk, kan inte röra armar och ben, kan inte gå, kan inte stå ... Och det var väldigt svårt att kontrollera om detta stämde. Jag fick gå efter vad den anhöriga rapporterade, eller assistenten eller chefen för bolaget. Och när jag bad om att få återkomma, och att vi behövde fler ... en utökad utredning eller fler bedömningar så blev de oftast sura och åberopade tidspress, det skulle vara klart fort. Och i samtliga fall blev jag rädd. Min rädsla hindrade mig från att göra en bra bedömning.*

För att inte ge avkall på sin yrkesheder försöker vissa läkare i studien signalera i intyget att något är fel. En läkare kallar det svaga intyg, att man skriver att objektiva fynd saknas (för de diagnoser där det är möjligt att hitta sådana) men att patienten berättar x och y. Och att anhöriga för patientens talan, men att det indirekt framgår att patienten själv inte fått komma till tals. Detta förfarande kräver dock att mottagaren – handläggaren – förstår signalerna.

Missnöjet med en läkare som inte vill utfärda ett felaktigt intyg kan resultera i dåliga skrivelser där läkaren hängs ut exempelvis i sociala medier. Flera läkare och några myndighetspersoner betonar att den typen av hot också påverkar klinikchefer och andra arbetsgivarrepresentanter som vill ha många patienter och ser dem som potentiellt nöjda kunder. Och kunderna ska få vad de betalar för.

Enligt några intervjupersoner riskerar läkare som vägrar att skriva felaktiga intyg att ses som ett hot mot affärsverksamheten. Därför skapar också vårdvalet och klinikernas ekonomiska situation en press att leverera intyg, de intyg patienten vill ha (se vidare ISF 2014:17). En läkare konstaterar krasst att det inte finns några risker med att vara för snäll, det genererar inga klagomål eller kritik vare sig från patienter eller chefer. Tillsynen upplevs också vara obefintlig. I den mån den förekommer initieras den i stället av klagomål från patienter eller generös förskrivning av narkotikaklassade läkemedel.

## Den oseriösa läkaren

Många intervjupersoner betonar att de oseriösa läkarna är få. Ibland beskrivs det framför allt handla om lathet, eller en sådan överbelastning att dessa läkare snarare producerar intyg än vård. Här verkar intygen snarlika, i det mest extrema exemplet bytte patienten kön under intygets gång, eftersom läkaren inte orkat ändra genom hela intyget – som från början handlade om en annan patient.

I övrigt sägs oseriösa läkare vara tämligen motiverade att skriva fylliga intyg som klarar en ytlig kontroll. Däremot har de i några ärenden missat att skicka iväg de remisser eller påbörja de behandlingar de nämner i intyget.

Vissa oseriösa läkare tar extra betalt för felaktiga intyg. Ibland har det handlat om privatpraktiserande läkare som fakturerar för omfattande undersökningar, men där utredning senare visat att patienten bara varit där en bråkdel av tiden. Med andra ord har undersökningarna knappast utförts. Det finns också exempel på vårdcentraler eller andra kliniker som tydligt annonserar vad det kostar att köpa ett intyg, snarare än att beskriva behandlingar och vård. En intervjuperson menar att det också finns verksamheter i gråzonen, privatmottagningar som har specialiserat sig på diagnoser som inte är riktigt accepterade och enligt hemsidan tar några tusen kronor för ett intyg. Även om intervjupersonen misstänker att det inte är kriminellt kan man diskutera det etiska i affärsidén.

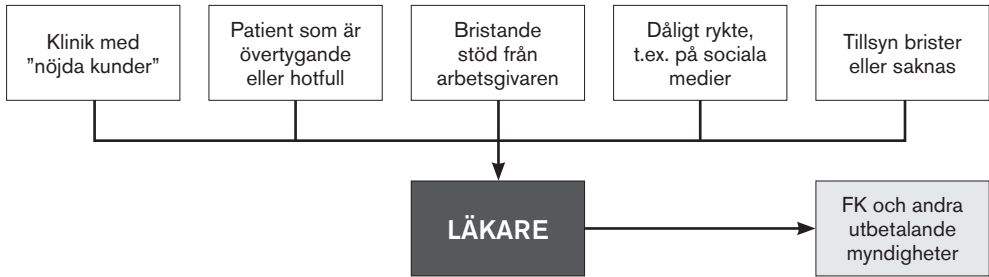
Andra beskriver betalning under bordet, vilket också figurerat i tidigare studier (ISF och Brå 2011:12). Ett par myndighetspersoner har från arbetsgivare fått tips om läkare som mot mutor skriver intyg. Dessa arbetsgivare ogillar läkarnas agerande och har själva drabbats eftersom de står för betalningen för vissa av sjukdagarna. Intervjuerna talar för att man inte behöver betala särskilt mycket extra för de felaktiga intygen. När summor nämns handlar det om enstaka tusenlappar. Det är dock svårt att bedöma sådana uppgifter, då det inte gått att bevisa i något av de ärenden som ingår i studien.

Försäkringskassan har också haft ett projekt där de granskat alla intyg under en viss period från två misstänkt oseriösa läkare. Att få en helhetsbild underlättade för dem att fastställa att det rörde sig om just oseriösa läkare. En sådan läkare kan göra stor skada – bara på några månader stoppades utbetalningar som uppgick till miljonbelopp (jfr ISF och Brå 2011:12).

## Slutsatser om läkaren

- Läkaryrket handlar om att bota och behandla patienter, inte göra bedömningar av arbetsförmåga och liknande till utbetalande myndigheter.

Bild 3. Läkarens dilemma. Olika faktorer som påverkar läkarens bedömning.



- Läkaren är stressad och hinner inte utreda allt, utan får lita på patientens ord.
- Läkaren har svårt att göra bedömningar av patientens tillstånd. Andra personer talar i stället för patienten – som anhöriga, assistenter och assistansanordnare.
- Läkaren är rädd för sin hotfulla patient. Den kommer att hänga ut läkaren i sociala medier och skada dennes karriär. Läkaren får inget stöd eller hjälp att skydda sig mot hoten.
- Läkaren vill inte betraktas som obekvämd av sin arbetsgivare som strävar efter nöjda kunder. Dessutom är tillsynen obefintlig så länge ingen klagar.
- Läkaren tjänar pengar på att skriva felaktiga intyg.
- Läkaren blev lurad av en övertygande patient. Patienten har tidigare varit sjuk, det är svårt att avgöra när den återfått arbetsförmågan om den inte vill berätta.

## Hyresvärden

Hyresvärdarna intygar både var en person bor och hur hög hyra den betalar. Fastighetsägarna spelar en viktig roll för myndigheterna vid kontroll av bosättning.

Det finns två typer av hyresvärdar i materialet. Den första är formella hyresvärdar, som är 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.

### Formella hyresvärdar – från ovetande till aktivt understödande

Förutsättningen för vissa välfärdsbrott är att endast ena föräldern eller partnern står på ett hyreskontrakt. I själva verket bor båda där, men inte på pappret då det hade minskat utbetalningar i form av exempelvis underhållsstöd, bostadsbidrag och ekonomiskt bistånd. Rimligen känner i synnerhet mindre värdar till vilka som egentligen bor i bostaden.

#### Aktuella intyg:

Hyres-  
specifikationer

Hyresavier

Kontrakt

En privat hyresvärd betonar att allmännyttan ogärna tar emot svaga hyresgäster som kvinnor med dålig ekonomi, betalningsanmärkningar och kanske också en missbruksproblematik. Socialtjänsten garanterar att hyran blir betald och dessa kvinnor är ofta mycket skötsamma, därför har han själv haft flera sådana hyresgäster. Han upplever att de ofta är öppna med att de bor med en partner i lägenheten, men att det inte får synas på kontraktet för att det i så fall påverkar deras bidrag. När hyresvärderna får frågan hur han skulle agera om socialtjänsten undrade om kvinnan bor ensam i lägenheten svarar han:

*Jag skulle nog visa mänsklighet. Ofta är dessa kvinnor trevliga. De har jävligt tråkiga livshistorier. Jag har två fall just nu, och båda kvinnorna har varit missbandlade, och sexuellt utnyttjade. De lever verkligen på samhällets botten. I det läget skulle jag vara lojal med min hyresgäst.*

Exempel finns också i undersökningen på ännu mer aktiva hyresvärdar, som aktivt intygar att partnern inte bor på den adressen utan att bidragstagaren bor där själv.

En kontrollutredare menar dock att det är vanligare att hyresvärderna på samma sätt som myndigheten är lurad: ”Jag har inte haft ett enda ärende där en hyresvärd har medverkat till fusk.” Det finns också en hel del exempel där man manipulerat eller upprättat ett nytt felaktigt hyreskontrakt utan att hyresvärderna varit medveten om att den figurerar som intygsgivare. I vissa fall har kommunen accepterat ett hyreskvitto, vilket ytterligare minskar gärningspersonens behov av att verkligen involvera en hyresvärd. I många av dessa fall har också den verkliga hyresvärderna hjälpt myndigheterna och korrigerat felaktiga uppgifter när de tillfrågats, de har varit måna om att inte dras in i några välfärdsbrott.

## **Informella hyresvärdar – från väntjänster till industri**

Vissa privatpersoner har många skrivna hos sig, så många att det är helt klarlagt att alla dessa personer inte bor på adressen. Intervjuer och ärenden talar för att stora härvor med felaktiga folkbokföringar ofta har kopplingar till storskaliga skattebrott eller handel med arbetserbjudanden. Där finns det med andra ord även andra intygsgivare med i samma ”härva”.

För dessa ”svartvärdar” med många inneboende handlar det i vissa fall om stora extrainkomster. I ett fall talas om att lägenhetsinnehavaren tog 300–900 kronor per ”inneboende” på pappret. I andra fall är det oklart om gärningspersonen betalar för tjänsten, eller om det handlar om släkt och vänner som bara vill hjälpa till. Det finns tämligen organiserade härvor där personer skenskriver sig hos varandra och har olika inneboende, allt för att få högre bidrag (jfr ISF och Brå 2011:12). En gärningsperson berättar:

*Det finns ju självklart människor [av vilka] man kan köpa någon form av ställe att bo på ... eller något ställe man ska kunna skriva sig på. Oftast kan det ju också ske hos någon som inte har något bidrag. Till exempel att jag då har en bra lägenhet. Och då kan någon annan skriva sig hos mig, vi skriver ett kontrakt ihop. Alltså, det förekommer jättemycket sånt.*

## Slutsatser om hyresvärden

- Hyresvärden ser det inte som sitt ansvar att lämna uppgifter till myndigheterna, utan vill ha en god relation till hyresgästerna så de tar hand om sina lägenheter och inte skapar problem.
- När hyran betalas av socialtjänsten blir den alltid betald, socialtjänsten är den optimala betalaren, varför skulle hyresvärden inte hjälpa till att åstadkomma det?
- Hyresvärden är lojal med sin hyresgäst, det är den som är ”kunden”.
- 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, de har inga ordentliga intyg. Hyresgästen får själv ordna med papper och lämna in till myndigheterna.
- Hyresvärdens affärsidé är att hyra ut sin adress till ”inneboende”, och bryr sig inte om huruvida de hyr adressen för att begå välfärdsbrott.

## Myndigheter – omedvetna intygsgivare

### Utländska myndigheter är osäkra intygsgivare

Utländska myndigheter är viktiga intygsgivare för personer som är utlandsfödda eller svenskar som flyttat utomlands, men får ta med sig vissa bidrag, som pension. Intervjupersoner från utbetalande myndigheter betonar att det utanför EU kan vara svårt att bedöma vilka myndigheter som finns och därför kan vara intygsgivare. Några intervjupersoner uttrycker att de kanske – genom att kräva intyg som inte går att få, exempelvis från svaga stater som saknar fungerande förvaltning – tvingar den sökande att själv konstruera intyg.

Ytterligare svårigheter som kommer fram i materialet är att den intygsgivande myndigheten har dåliga rutiner och personalen utfärdar intyg utan att vara säkra på att det är till rätt person eller beskriver korrekta förhållanden. I andra fall är någon i personalen mutad och utfärdar det intyg den får betalt för att ta fram. I ett fall var det belagt att det var en anställd släkting på myndigheten

---

#### Aktuella intyg:

Identitetshandlingar

Inkomstuppgifter

Dödsfallsintyg

Bostadsuppgifter

---

– i ett EU-land – som bidrog med ett felaktigt intyg. Svårigheterna ska dock inte överdrivas. Vissa myndigheter har utvecklade samarbeten som når långt ut i världen. En myndighetsperson beskriver blandade erfarenheter av ärenden med utlandskopplingar:

*Vi har haft något ärende, jag tror det var ett land någonstans i Afrika där svenska ambassaden faktiskt åkte ut till sjukhuset och kontrollerade stämplarna [på intyget]. Sjukhuset säger att det inte är deras stämplarna och personen inte avlidit här. På något sätt är det väl förfalskade intyg. Vi hade också något ärende med polisen i Indien, tror jag det var. Där polisen hade gjort en utredning med myndigheten i Indien, och de sa att det är billigare att köpa ett intyg i Indien än vad det är att förfalska det ... Det är ju svårt med de länderna. Vi vet ju inte direkt hur stämplarna ska se ut ... Vi har ju inte den kontakten med de här länderna.*

Vissa svenska myndigheter hämtar också uppgifter från varandra, exempelvis om relationer. Det medför att om den ”inskrivande” myndigheten – oftast Skatteverket eller Migrationsverket – har lagt in felaktiga uppgifter så finns uppgiften i systemet. I vissa fall finns ingen styrkt uppgift att lägga in, men praxis säger att myndigheten i vissa sådana fall ska lägga in osäkra uppgifter. Det skapar problem eftersom andra myndigheter hämtar uppgifter utan att pröva om de är säkra eller osäkra. Dessutom görs inte en ny granskning av det felaktiga intyget.

## **Även svenska myndigheter förekommer som intygsgivare**

Eftersom de flesta bidrag bygger på inkomst- eller adressuppgifter får Skatteverket en central roll som intygsgivare. I synnerhet folkbokföringsuppgifter har hög trovärdighet och accepteras av andra myndigheter, utan en närmare tanke på om Skatteverket har fått felaktigt underlag. Ytterligare en aspekt är kontrolluppgifter, som egentligen bara är uppgifter lämnade från ett företag till Skatteverket. Bolag som skapats i syfte att begå ekonomisk brottslighet redovisar i vissa fall kontrolluppgifter, men de är rena pappersprodukter och behöver inte bygga på att skatter och avgifter betalats. Uppgiften ”tvättas” dock av Skatteverket och blir till en säker uppgift som andra myndigheter hämtar. Flera kontrollutredare från olika myndigheter betonar att detta blir ett problem, här förklaras det av en person från Försäkringskassan:

*De uppgifter vi har i vårt system kommer ju i mångt och mycket från Skatteverket, så lyckas man via Skatteverket få in felaktiga uppgifter så ... Jag menar, det vi ser: inkomstförhållanden, folkbokföringsadresser, allt sänt här ... Det ifrågasätter ju inte vi, för det är ju legitima uppgifter då de kommer från Skatteverket.*



*Och man kan ju tänka sig att det går vidare i steg från oss också då. Nu har jag inga konkreta exempel på vad det kunde vara.*

Än svårare att ifrågasätta kontrolluppgifterna blir det om dessa bygger på lönegaranti eller andra – i detta fall felaktiga – utbetalningar från välfärdssystemet. Även andra typer av inkomstbevis från myndigheter förekommer i enstaka fall. Det handlar både om förfalskade intyg och intyg med oriktiga uppgifter från en arbetslöshetskassa, Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan.

Ytterligare ett centralt intyg som kan vara felaktigt är utländska identitetshandlingar av olika slag. Dessa utfärdas ofta av utländska myndigheter eller saknas helt, men på samma sätt som Migrationsverket och Skatteverket kan ”tvätta” uppgifter om relationer, blir identiteterna korrekta när de förs in i svenska myndigheters system. Skatteverket kan också utfärda samordningsnummer, för till exempel utländska medborgare som sitter i bolagsstyrelser eller är registrerade som fordonsägare. Dessutom förekommer att myndigheter som Arbetsförmedlingen, Transportstyrelsen och kommunernas socialtjänster begär att Skatteverket ska utfärda ett samordningsnummer för en person som kan sakna godkända identitetshandlingar. Eftersom frågan kommer från en annan myndighet finns enligt intervjupersoner en risk att det inte sker någon reell bedömning av identitetsfrågan. I detta fall godtar Skatteverket uppgiften, som kommer från en myndighet som ska ha kontrollerat identitetsfrågan.

Ytterligare en sidoväg att få en identitet tvättad är Universitets- och högskolerådet som när de bedömer utländska betyg eller examina också kopplar ihop den med en svensk identitet. Medan de har stor erfarenhet av att granska utländska betyg och examensbevis av olika slag, finns inte samma möjligheter att göra en reell granskning av identiteten.

## Förvaltare, gode män och förmyndare

Några exempel finns också på att gode män, förvaltare och förmyndare skriver felaktiga intyg eller förfalskar handlingar. Det får särskilt stora konsekvenser för förmånstagare som har svårt att göra sig hörda, eller ens förstår att de medverkar till bedrägerier. Har de otur riktas eventuella återkrav mot dem som förmånstagare, trots att det inte är troligt att de fått ta del av hela bidraget. Det handlar om så olika bidrag som assistansersättning, bostadsbidrag och efterlevandestöd.

## Slutsatser om myndigheter

- 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 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, ibland har de tvärtom intresse av att motarbeta sina medborgare (opposition, flyktingar eller bara ”obekväma personer”). När svenska myndigheter propsar på intyg finns en risk att sökanden börjar förfälska 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.

## Konkursförvaltaren – en ovillig intygsgivare?

**Aktuella intyg:**  
Lönegarantibeslut  
Arbetsgivarintyg

När ett företag går i konkurs lämnar de in en ansökan till tingsrätten. I samband med rättsens 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.

Oavsett intyg betonar intervjuade konkursförvaltare och personer från flera myndigheter att det vanligaste är att konkursförvaltaren helt enkelt utgår från vad gärningspersonen, den påstådda arbetstagaren, säger. Vid sidan av att konkursförvaltare faktiskt kan bli lurade ligger det inte i deras uppdrag att vara alltför kritiska, som flera intervjupersoner betonar är lönegaranti en social skyddslagstiftning.

Vikten av att värna om de anställda som hamnat i kläm lyfts fram av flera konkursförvaltare. Det kan vara ett skäl till att skriva arbetsgivarintyg när arbetsgivaren inte går att nå, även om de konkursförvaltare vi intervjuat tydliggör att det är mycket sällsynt:

*Jag tillhör de som i 99,9 procent av fallen vägrar att göra det. För jag vet ju ingenting om hur mycket folk har jobbat tidigare. Ska jag intyga något, då vill jag veta att jag kan stå upp för det här. Det jag kan göra är väl möjligtvis att skriva på pappret att jag av bokföringen kan se att personen har fått löneutbetalningar under en viss tid. Men att fylla i själva arbetsgivarintygsblanketten ... Det vill jag inte göra. Lika lite som jag skriver på betyg eller något annat.*

Även om några myndighetspersoner är kritiska mot vissa konkursförvaltare som är väl godtrogna eller översiktliga betonar i stort sett alla intervjupersoner som pratar om lönegaranti att konkursförvaltare kan få kritik om de gör för grundliga utredningar. Enstaka myndighetspersoner hoppas att pendeln nu svänger tillbaka när en åklagare har anmält konkursförvaltare till advokatsamfundet för att de brustit i sin granskning.

Att anställda på advokatbyråer kan bli föremål för otillåten påverkan, särskilt om gärningspersonen har en hållhake på dem, har framkommit i både svensk och utländsk forskning (Brå 2014:4, Gounev 2012, Antonopoulos och Tagarov 2012, jfr Middleton och Levi 2004, jfr Lankhorst och Nelen 2005). En intervjuperson känner till ett fall där konkursförvaltaren ska ha blivit kartlagd och utsatt för subtila hot och skadegörelse från en kriminell gruppering. Hoten accentuerade ju längre beslutet om lönegaranti dröjde, men när avslagsbeslutet kom lugnade situationen ner sig. I detta fall lyckades gärningspersonen med andra ord inte att få konkursförvaltaren att bli intygsgivare.

Dessutom finns fall där gärningspersonerna helt enkelt har förfalskat konkursförvaltarens beslut, med andra ord har konkursförvaltaren varit helt ovetande om att den varit intygsgivare. En drabbad konkursförvaltare betonar att det känns frustrerande att ha utnyttjats som möjliggörare till utbetalningar av lönegaranti, även om gärningspersonerna gjorde detta helt på egen hand.

## 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 på egen hand fattar beslut upplevs ansvaret som delat då Länsstyrelsen gör utbetalningen.
- Konkursförvaltaren utsätts för hot och påverkas av företrädare för bolaget eller arbetstagare.

## Intygsgivare inom bank, redovisnings- eller revisionsbyråer

### Banker ofta ovetande

I vissa situationer har varken myndigheterna eller ”kunden” direktkontakt med intygsgivande banker. Kunden kan själv skriva ut kontoutdrag från internetbanken. En svårighet som seminariedeltagare lyfter fram är att kunden genom vissa internetbanker kan välja vilka transaktioner som ska synas på utskriften. Med

---

#### Aktuella intyg:

Kontoutdrag

Arbetsgivarintyg  
för företagare

Bokföringsunderlag

---

andra ord kan sökanden helt utan att formellt manipulera skapa missvisande kontoutdrag. På så sätt är banken helt ovetande om att den fungerar som intygsgivare. I andra fall ställs handlingar ut av banken, exempelvis transaktionsunderlag, men manipuleras av sökanden. Intervjuer och ärenden visar att kvaliteten på manipulationerna skiftar, när det gäller såväl manuellt som maskinellt framställda handlingar.

Ytterligare en variant som sägs förekomma bland utländska studenter, är att de har ett korrekt kontoutdrag, men från fel bankkonto. När studenterna söker masterprogram behöver de visa att de har pengar på ett konto som täcker terminsavgift och levnads-kostnader första terminen. Det finns exempel där studenten ”hyrt” tillgång till ett konto med tillräckligt bra saldo för att klara en sådan granskning.

## **Bokföringsbyråer och revisorer inte så noggranna**

Arbetsförmedlingen begär i vissa fall in bokföring för att inte behöva basera sin bedömning på osäkra underlag som sökanden själv enkelt kan manipulera. Bokföringsunderlag är dock inte hundra-percentigt säkra, särskilt om bokföraren är delaktig i bedrägeriet. I ett lönegarantiärende som beskrivs av en myndighetsperson hade revisorn utsatts för hot för att ta fram felaktiga handlingar.

I några fall finns tecken på att revisor och bokförare skriver e-post och andra handlingar och bekräftar uppgifter som de fått från företagaren, utan att veta säkert att uppgifterna är korrekta. I ett ärende finns misstankar om att gärningspersonen har förfalskat revisorns namnteckning på ett intyg om lön.

Att yrkesgruppen är intressant för organiserad brottslighet framgår också av en intervju med en revisor. Han upplever att grovt kriminella i hans närhet försöker involvera honom i sina affärer som rör företag, dock inte genom hot utan manipulation och försök till vänskapskorruption. Affärsidéerna handlar exempelvis om punktskattebrott med cigaretter. Han håller sig undan dylika förslag men kan förstå hur andra inom yrkesgruppen blir intygsgivare. Att gruppen används av personer inom ekonomisk eller organiserad brottslighet har också noterats i tidigare studier (se exempelvis Brå 2011:7, Gounev 2012, Lankhorst och Nelen 2005).

## **Slutsatser om banker, bokförings- och revisionsbyråer**

- Vissa aktörer känner inte till fusk, de vill bara hålla sig väl med kunderna. De ser inte sin intygsgivande roll när kunder ber om underlag.
- Banker vill ha nöjda kunder och höga betyg för service. Det medför att de förenklar för kunden att snabbt och enkelt ta fram saldobesked och kontoutdrag.

- Eftersom ekobrottslingar och personer inom organiserad brottslighet i vissa fall använder personer med finansiell kunskap, är det inte förvånande att samma yrkesgrupper används för att skriva felaktiga intyg.

## Lärosäten

Lärosätena i intervjuer och ärenden kan delas in i riktiga och oriktiga utbildningsinstitut. Det handlar om flera olika utbildningsnivåer, från gymnasieskola och vuxenutbildning på samma nivå, via privata yrkesutbildningar, folkhögskolor till högskolor och universitet.

### Riktiga lärosäten

I fallen med riktiga lärosäten är de ofta ovetande om att de är intygsgivare. En variant är att personen själv förfalskar ett äkta intyg eller anlitar någon att göra det. I ett ärende framgår att en professionell förfalskare utfört arbetet för några hundralappar. Ett annat ärende kretsar kring en skuld mellan två personer. I stället för att betala tillbaka pengar förfalskar personen betyg åt gäldenärens släkting, för att den ska komma in på en attraktiv utbildning (där man också får studiemedel).

De flesta intyg kommer direkt från lärosätets databaser via elektronisk överföring, men det finns också exempel på intyg som snarare ställs ut av en lärare, som en handledare eller en kursansvarig lärare. Dessa har rimligen mindre vana än lärosätenas administrativa enheter av att vara formell intygsgivare. Det får vissa intervju personer att mena att sådana intyg och intygsgivare bör granskas särskilt noga. De exempel som finns i materialet handlar dock om att eleven eller studenten själv förfalskar lärarens underskrift och ”förbättrar” exempelvis sin närvaro. Lärarens fokus ligger troligen på undervisning och inte på kontrollfunktionen.

En lärare som ringt till tipstelefonen berättar att det finns gymnasieelever som skolkar stora delar av terminen, men utan att man antecknar frånvaro. Skälet är press från vissa skolledningar att ha med alla ”elever” på listorna – oavsett om det är en privat eller kommunal skola – för att få skolpeng. I vissa fall tror lärarna att eleverna gör andra saker som att spela dataspel, i andra fall misstänker de att eleverna inte ens vistas i Sverige. Att detta kan vara ett problem bekräftas av ytterligare två lärare. Den ena upplever dock att CSN börjat kontrollera närvarorapporteringen mer noga. Följden om det fuskas med närvarorapporteringen blir i vart fall felaktiga utbetalningar från CSN. Båda parter vinner på välfärdsbrottet, eleven får sitt bidrag och skolan likaså.

Gällande ett par gymnasieskolor och vuxenutbildningar på samma nivå verkar det ha funnits storskalig förfalskning eller produk-

<b>Aktuella intyg:</b>
Examensbevis
Betyg
Antagningsbesked
Studieförsäkrans
Närvarointyg

tion av felaktiga betyg. En annan variant på felaktigheter är att en person som arbetar på skolan själv ställer ut ett intyg. Enstaka exempel finns på detta i materialet. Det handlar både om tjänster utförda av släkt och vänner, och om något som personen betalar för.

Eftersom offentlighetsprincipen är stark i Sverige går det att kontrollera examina med högskolor och universitet. Några intervjupersoner menar att detta innebär att marknaden för förfalskade handlingar från svenska skolor är liten. Med andra ord borde utländska universitet vara vanligare som intygsgivare. Ytterligare en aspekt är att sedan fler och fler gymnasieskolor och komvux anslöts till den nationella betygsdatabasen har förfalskningarna av sådana betyg minskat.

## Oriktiga ”utbildningsinstitut”

Något förenklat består denna kategori av företag som via hemsidor säljer betyg, examina och ibland även andra förfalskningar av exempelvis identitetshandlingar. Några intervjupersoner ger uttryck för att det är ett problem att vilket företag som helst kan ha ordet university i namnet, utan att för den sakens skull bedriva akademisk undervisning. Det är inget skyddat begrepp, som i exempelvis Norge.

Intervjuer och ärenden innehåller också fall där sökanden har använt både äkta och falska dokument från olika bluffuniversitet och liknande. Det handlar om äkta dokument från bluffuniversitet och förfalskningar där man använt examina från riktiga universitet som mall. Ett par intervjupersoner har till och med sett förfalskningar av handlingar från bluffuniversitet.

Några sådana institut har lokaler där viss verksamhet bedrivs, men knappast av den kaliber som examina ger sken av. Andra har haft adress och brevlådor i industriområden eller på kontorshotell. I ett ärende finns misstankar om ett företag som tillhandahåller yrkesutbildningar. Det är dock svårt att nysta vidare i saken eftersom sådana utbildningsföretag enligt en intervjuperson inte verkar ha dokumentationskrav på hur utbildningen har gått till. Dessutom finns det inga prov- och testresultat arkiverade. Därför är det svårt att avgöra om det verkligen bedrivits någon utbildning. Flera av ”eleverna” har i vart fall gjort annat de dagar de skulle ha haft lektioner.

## Slutsatser om lärosäten

- Lärosätena förstår inte sin roll som intygsgivare. De bedriver utbildning och vill genom intygen hjälpa ut personer i arbetslivet – ej in i välfärdssystemet.
- Vissa företag säljer felaktiga intyg och tjänar pengar på det.
- Vissa lärosäten har egna incitament, i form av skolpeng eller andra offentliga medel, för att dölja frånvaro.

# Gärningspersonerna

Detta kapitel handlar om de som begår välfärdsbrotten, gärningspersonerna. Kapitlet är indelat i två delar – gärningspersoner som har företag och de som saknar företag. Först kommer dock ett avsnitt om personernas tidigare brottsbelastning och användningen av rådgivare.

## Annan brottslighet

Vissa gärningspersoner i ärenden och intervjuer har tidigare brottsbelastning, det gäller särskilt de som använt företag som ett rent brottsverktyg eller som genomfört mer omfattande välfärdsbrott.

Skatte-, bokföringsbrott och bedrägerier dominerar hos de tidigare brottsbelastade personerna i intervjuer och ärenden. Då en hel del av intygen kommit till för att konstruera vita inkomster när man i själva verket arbetat svart finns en tydlig kontaktyta mot skatte- och bokföringsbrotten. Ärenden och intervjuer visar att vissa företag också använder anställningsstöd från Arbetsförmedlingen som en del i sitt skattebrottsupplägg. Skatte- och bokföringsbrotten handlar framför allt om svartarbete, men exempel finns också på moms- och ROT-bedrägerier.

En del av dessa brott verkar ha uppkommit till följd av sjukdom som minskat omsättningen, omöjliggjort uttag av lön och gjort att företagaren kommit efter med bokföringen. I denna process har företagaren konstruerat felaktiga intyg för att bättra på sin sjukpenninggrundande inkomst. På så sätt är det samma faktor – sjukdom – som varit startskott för både bokföringsbrottet och välfärdsbrottet. De bedrägerier det handlar om är andra välfärdsbrott – i ett par ärenden begås brotten i flera EU-länder. Dessutom finns exempel på kreditbedrägerier, försäkringsbedrägerier och urkundsförfalskningar. De olika bedrägerierna kan ske parallellt eller avlösa varandra.

Det finns inga tydliga flöden från en bedrägerityp till en annan, utan bytet av brottstyp sker troligen snarare till följd av nya ”afärsmöjligheter”. Gärningspersonerna kan lika gärna återgå till en tidigare form som att fortsätta med den nya. Dessutom finns

exempel i intervjuer och ärenden på härvor där kapade eller påhitade identiteter använts för en mängd olika bedrägerier parallellt.

Undersökningen innehåller också ett inslag av personer inom det myndigheterna ofta kallar grov organiserad brottslighet. Dessa personer beskrivs som mångsysslare, här av en myndighetsperson:

*Det är nog ett ganska brett spann av brottslighet. Ekonomiskt, och det finns nog vanligen mer. Droger och våld och sådana bitar. Det är sådana som är kända för det mesta.*

Till myndighetspersonens lista kan flera brottstyper infogas som grova narkotikabrott, olika smugglingsbrott (narkotika, människor, vapen), häleri, hot mot tjänsteman, utpressning och kidnappning.

Vissa enskilda gärningspersoner i intervjuer och ärenden har varit eller är missbrukare och har en brottsbelastning som inbegriper narkotikabrott, trafikbrott, stölder, häleri och i viss mån våldsbrott. Intervjupersoner kopplar framför allt det till vissa sökanden av ekonomiskt bistånd. Förklaringen är att de haft svårt att etablera sig på den legala arbetsmarknaden och kanske inte är berättigade till andra bidrag. En hel del av de gärningspersoner som begår mindre bidragsbrott har dock ingen tidigare brottsbelastning alls.

Eftersom gärningspersonerna i denna undersökning använder felaktiga intyg beskrivs de av flera intervjuade myndighetspersoner som något mer avancerade än typfallen de ser. Många av deras ärenden handlar om att personer själva lämnar oriktiga uppgifter exempelvis genom att fylla i blanketter och kassakort fel, utelämnar uppgifter om flera bankkonton vid ansökan om ekonomiskt bistånd eller arbeta svart parallellt med ersättning. Det beskrivs också som relativt vanligt att fel uppstår eftersom sökande missar eller struntar i att lämna uppgifter om ändrande förhållanden som gör att de inte längre är berättigade till bidrag. I de fall som står i fokus i denna undersökning har gärningspersonen på ett mer aktivt sätt använt en felaktig handling och antingen själv involverat en tredje part eller förfalskat dokument från en sådan.

## Rådgivare och andra som underlättar

De flesta myndighetspersoner betonar att formella rådgivare inte är särskilt vanliga. Det vanligaste är trots allt att gärningspersonerna fått informella råd av vänner och bekanta. Man lär sig av varandra, vissa ingår i kretsar där det pratas ganska öppet om att lura myndigheterna. Det finns också en del funderingar och tips på internet. Några intervjupersoner upplever att när något fungerar (leder till utbetalning) sprids det ganska snabbt till nya sökande. En intervjuad hyresvärd berättar om några hyresgäster:



*[Hyresgästerna som skenseparerat] diskuterar med sina bekanta hur man ska lura systemet på bästa sätt. Det pratas en del. Inte bland oss i medelklassen, men inom underklassen pratar man öppet om det. De kan vara jätteduktiga på att lura systemet. De är rätt fyndiga.*

Några intervjuade myndighetspersoner menar att upplägg som lönegarantibedrägerier och assistansbedrägerier med tiden har spridit sig i vidare kretsar. Det har också tidigare konstaterats när det gäller assistansbedrägerier (ISF och Brå 2011:12). I ett ärende får en huvudman kunskap om hur man begår bedrägerierna genom en annan gärningsperson som delar med sig av sina erfarenheter och lär honom att förfina sitt brottsupplägg.

Vid vissa välfärdsbrott finns det dock utomstående, mer formella rådgivare. De två kategorier som finns i materialet beskrivs nedan.

## Sälja sin kunskap

Ibland finns misstankar om att någon sålt vidare sin kunskap om olika bedrägeriupplägg. Men detta beskrivs som ovanligt. Myndighetspersoner kan reagera över att grunden i flera orelaterade brott är snarlik och att dessa brott skiljer sig från andra. Det verkar således finnas en gemensam nämnare. Inom assistansbedrägerier finns förhållandevis konkreta misstankar om att försäljning av upplägg och rådgivning förekommit. I vissa fall kommer det från anordnare som ”hjälper” assistenter eller föräldrar/gode män in i brottsligheten. En intervjuperson har stött på personer som gärna kallar sig jurister och ger personer i branschen råd, men deras juridikkunskaper kan starkt ifrågasättas. I andra fall är det jurister anställda av anordnare som formulerar råd. Exempel finns också på före detta anställda på Försäkringskassan som ger sig in i branschen på ett sätt som väcker misstankar.

Det är inte enbart vid bedrägerier mot assistansersättning som nuvarande eller tidigare anställda på myndigheter misstänks bistå med råd. Exempel finns på enstaka personer från Migrationsverket, Skatteverket och kommuners socialförvaltningar, även om det varit svårt att bevisa vilken roll de har haft. Att det förekommer att anställda på Skatteverket och utbetalande myndigheter från insidan ger råd, underlättar eller aktivt deltar i brottsligheten har konstaterats i tidigare forskning (Brå 2014:4, Antonopoulos och Tagarov 2012). Det bedöms dock som tämligen ovanligt.

I detta sammanhang nämner myndighetspersoner också hemsidor och företag. Dessa säljer tjänster där de förmedlar arbetskraft som är berättigad till exempelvis nystartsjobb och sköter kontakter med Arbetsförmedlingen. Frågan är naturligtvis hur duktiga och samvetsgranna dessa aktörer är i verkligheten. Det finns också skatterådgivare som inkluderar rådgivning om Arbetsförmedlingens stöd i sina paket, menar några intervjupersoner från Skatteverket.

## Förmedla personer och funktioner

Inte minst i härvorna med felaktiga identiteter finns ofta tecken på någon med en särskild roll för att underlätta uppläggen. Exakt hur denna arbetsbeskrivning ser ut är svårare att ta på men det handlar om att ta fram adresser, identiteter och hitta lämpliga personer som kan ingå i brotten.

Liknande roller har intervjupersoner på Migrationsverket uppmärksammat, men då i form av skenreferenter. Några av dem har varit svåra att få tag på och det är osäkert om de ens bor i Sverige. De är ofta referenter åt många personer. I ett ärende hade personen mot betalning varit referent åt ett tjugotal personer. Det finns också exempel i materialet på vad som verkar vara lotsar eller coacher som är oseriösa och tar betalt av den arbetssökande, samtidigt som de får ersättning från Arbetsförmedlingen för att de förmedlar ett arbete – som bara finns på pappret.

Särskilt intervjupersoner från Migrationsverket, Försäkringskassan och Skatteverket har erfarenhet av ombud, mer eller mindre formella, som ger råd eller kanske till och med för den sökandes talan. Det finns även exempel på hemsidor som säljer svenskt medborgarskap och jurister som agerar ombud och säljer skenanställningar.

En intervjuperson har sett hur ombud blivit duktigare och duktigare, efter en tid lär de sig vad myndigheten frågar efter. En del av detta kan säkert vara människor som hjälper till i all välmening, men det finns ett inslag av oseriösa ombud som används för bedrägerier. På servicekontoren blir dessa ombud synliga eftersom de kommer dit med helt olika personer, ibland flera dagar i veckan. Vissa fungerar som tolkar, men översätter inte bara utan ändrar sökandens svar. Några myndighetspersoner har också reagerat på att personer som tidigare varit brottsmisstänkta för en viss typ av välfärdsbrott kan dyka upp i nya härvor – men i en rådgivande och samordnande roll (jfr även ISF och Brå 2011:12). De har med andra ord lärt sig brottsligheten inifrån.

## Gärningspersoner utan företag

### Individer som fuskar ibland eller glider in i brott

I materialet finns två kategorier av individer som står för det minst omfattande fusket. Den första gruppen består av personer som har vissa bidrag de är berättigade till, men genom felaktiga intyg får ”lite extra” eller klarar sig undan närvarokrav. Den andra kategorin hamnar antingen i krissituationer eller i en väsentligt bättre situation, där de egentligen skulle förlora sitt bidrag – men behåller det med hjälp av ett felaktigt intyg.

När det gäller dem som fuskar ibland framhålls ofta en plötslig ekonomisk kris eller behov av extrapengar. Det handlar bland annat om personer som hittar på extra kostnader 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 som återkommer i intervjuer och ärenden är personer som sjukskriver sig för att kunna resa eller slippa delta i aktiviteter som socialtjänsten kräver.

Att individen i vissa fall verkligen anser att pengarna behövs illustreras av korrespondens i några ärenden. En sökande kräver att få utbetalning snarast med fraser som ”då det är min enda inkomstkälla”, en annan med att han ”behövde varje krona”, en tredje är ”mycket ångerfull” och försvarar agerandet med att hennes familj behövde pengar akut och en fjärde pratar om att man ”gör jävligt dumma saker när man har panik”.

Till detta kommer ett inslag av personer med en kriminell livsstil som behöver snabba pengar. En myndighetsperson berättar om hur även CSN:s bidrag används:

*Där är det ju kriminella personer. Och där handlar det väl mycket om skulder och sånt som ska betalas. Det är ju även enskilda personer där vi har skulder, drogmissbruk som ska finansieras, som de har erkänt sedan i rätten. Tyvärr är det mycket sådant. För man får ju, som sagt, ganska mycket pengar på ett bräde [för utlandsstudier].*

Den andra kategorin ”hamnar” i välfärdsbrott genom ändrade förhållanden. I undersökningen finns många exempel på att praktiken eller arbetslösheten övergår i arbete och man vill behålla arbetslöshetsersättning eller ekonomiskt bistånd tills lönen utbetalas. En variant på detta är utlandsstudenter som inte klarar studierna. De får tips av andra studenter på hur de genom felaktiga intyg får nya studiemedel. Ytterligare en variant på detta är att man inte längre är sjuk, men använder ett felaktigt läkarintyg. En gärningsperson berättar hur han resonerade:

*Jag gick in i väggen och mådde väldigt psykiskt dåligt, och blev sjukskriven. Efter att tiden gick blev jag bättre och började missbruka igen. Då började jag sätta det i system; alltså en psykisk ohälsa är väldigt lätt att spela på. Så jag var sjukskriven i flera år. Min vision i mitt liv just då var att få en sjukpension ... och jag ska ha nånstans [att bo] så jag får bostadstillägg ... och sen ska jag kunna sälja droger och göra kriminella grejer; för då har jag en tryggare inkomst. Det var min vision i mitt liv.*

Av internetanalysen framgår att särskilt dessa ”sällanfuskar” eller ”övergångsfuskar” ställer frågor om tänkbara tillvägagångssätt i olika forum. Deras frågor kretsar framför allt kring myndigheternas kontrollmöjligheter, rutiner och hur man döljer välfärdsbrotten. Svaren de får är av varierande kvalitet. Det finns ett inslag av proffstyckare som såväl underskattar som överskattar myndighe-

ternas befogenheter och resurser. Men det är också en del förhållandevis initierade kommentatorer, som i vissa fall uppger att de arbetar på den aktuella myndigheten. Vissa av dem avråder och påtalar att myndigheten kontrollerar sådana saker, andra tipsar om kryphål. Den första kategorin framstår som den vanligaste. Dessutom förekommer en hel del personer som fördömer bidragsfuskare och påminner om att det rör sig om våra skattepengar.

## Enskilda med löpande välfärdsbrott

Enskilda med löpande välfärdsbrott kan ha börjat mer trevande, men har övergått till välfärdsbrott på längre sikt. Tidigare studier nämmer exempel med både arbetslöshetsersättning och studiemedel (Brå 2007:23) eller pension, sjukersättning, sjukpenning och ekonomiskt bistånd i olika kombinationer (Jeppsson 2006).

I ärenden och intervjuer dominerar löpande ersättningar som sjukersättning, sjukpenning, arbetslöshetsersättning och ekonomiskt bistånd som kombineras med andra inkomster. 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.

Ett annat exempel på långvariga välfärdsbrott kommer från ett samtal till tipstelefonen. Uppgiftslämnaren hade en nära anhörig som blev inskriven med felaktigt födelsedatum när hon kom till Sverige. Bakgrunden var att en diktatorisk regim inte ville lämna ut hennes riktiga födelsehandlingar. Då, vid ankomsten till Sverige, var hon bara mån om att komma i säkerhet och brydde sig inte om att de handlingar hon fick ut av regimen gjort henne flera år äldre. När hon på pappret uppnådde pensionsålder blev det dock fråga om ett välfärdsbrott. Eftersom det var krångligt att begära rättning, och att myndighetspersoner i hennes närhet avrådde, blev rättningen aldrig gjord. Det handlar om nästan tio års felaktigt utbetald pension.

Andra gärningspersoner har haft ambitionen att begå ett välfärdsbrott redan från början. En kontrollutredare är inne på att han 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. Exempel finns också i materialet på personer som varvar en grundersättning från ett system med föräldrapenning.

Några intervjupersoner är inne på att personer som tidigare lämnade in ett arbetsgivarintyg nu försöker stärka det genom andra handlingar och en felaktig kontrolluppgift. Det antas handla om att gärningspersonen lärt sig av tidigare kontroller och upptäckt och därmed försöker förfina sin brottslighet. Detta för att kunna få ut mer i bidrag innan de upptäcks, eller i förhoppning om att helt undgå upptäckt.

Vissa gärningspersoner har kommit in i brottsligheten på grund av nära anhöriga. En kontrollutredare förklarar:

*Då hade vi en kille som vi tittade på, då hade syrran också hel sjukersättning, och morsan också. Jag skulle vilja säga att det är oerhört smittsamt att få det här i vissa grupperingar, eller vissa familjer. Ibland hade man unga tjejer när man jobbade på sjukförsäkringen, som kom in, och då hade mamma och pappa sjuk- och aktivitetsersättning. Det var bilden av hur ett helt liv ser ut, där finns inte bilden av att man arbetar och gör rätt för sig. Man har en helt annan syn på sjukdom.*

Ett annat exempel där fusket sker med stöd av familjemedlemmar är skenseparationer. Syftet är att erhålla underhållsstöd, bostadsbidrag eller ekonomiskt bistånd. Det betyder att två personer som bor ihop och har gemensamma barn separerar för att därefter skaffa varsin bostad. Men detta görs bara på pappret, i verkligheten bor de tillsammans. Den ena personen folkbokför sig i en annan lägenhet, men bor i realiteten aldrig där. Det förekommer att man känner lägenhetsinnehavaren som tillåter personen att skriva sig där. I andra fall har personen fått en annan lägenhet men hyr ut den utan tillstånd. I folkbokföringen ser därmed allting korrekt ut, detsamma gäller de intyg som lämnas till myndigheten för att erhålla bidrag. Det ser ut som att personerna har separerat och bor på skilda håll i varsin bostad. I själva verket bor de båda personerna tillsammans men får bidrag som om den ena parten var ensamboende med barnen.

Utan upptäckt kan detta pågå under lång tid och personer kan få stora belopp felaktigt utbetalade. Det lämpligaste sättet att upptäcka felaktiga boendeförhållanden är hembesök, menar flera intervjupersoner.

## Enskilda välfärdsbrott med gemensam nämnare

I några fall har enskilda individer begått välfärdsbrott med en gemensam nämnare. Enstaka exempel på sådana finns hos alla utbetalande myndigheter. Denna nämnare är exempelvis en gemensam rådgivare, intygsgivare eller förfalskare. Det innebär att tillvägagångssätten blir snarlika, även om 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.

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. En polis berättar om ett sådant fall som involverade ett tjugotal ”studenter” där vissa personer hade fått ut bidraget och andra var nära att få.

Det finns också exempel med dödsfallsintyg som använts för be-  
drägerier, där personerna som bevittnar är desamma. Personerna  
som ”avlidit” har inga släktförhållanden, utan det upptäcktes av  
en slump när några ärenden råkade hamna hos samma handlägg-  
gare, som reagerade på likheterna.

## Storskaligt eller organiserat fusk

De tydligaste exemplen på mer storskaliga eller organiserade väl-  
färdsbrott är härvor med felaktiga identiteter. I sådana härvor  
finns personer som har flera identiteter och i vissa fall även falska  
anställningar.

I ett fall har en grupp personer kapat identiteter på personer och  
fått dem inskrivna i den svenska socialförsäkringen. Några av per-  
sonerna 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. De personer som kontaktat handläggare i  
dessa ärenden och står som kontaktpersoner har ingen koppling  
till de länder identiteterna kommer ifrån. Med andra ord finns det  
troligen flera olika tydliga moment i detta brott. Först har de köpt  
identiteter, registrerat dem hos svenska myndigheter, i vissa fall  
skapat arbetsgivare (företag), och sedan ansökt om pension.

Till dessa exempel kommer större härvor med skenseparationer.  
Vissa gärningspersoner arbetar under tiden svart i vänners eller  
släktingars företag. Här kan det handla om hundratusentals kro-  
nor per person och år som betalas ut fel, men från olika system pa-  
rallellt. Ärenden och intervjuer illustrerar också att vissa personer  
har satt skenseparationer i system. Efter en skenseparation gifter  
ena halvan av paret om sig med någon som då får uppehållstill-  
stånd, och sedan växer upplägget (jfr ISF och Brå 2011:12).

I ett ärende framgår att gärningspersonen inte själv varit särskilt  
drivande i att initiera välfärdsbrottet, hon har lärt sig en metod  
och instruerats av sin make och hans familj. I ett fall berättar per-  
sonen att han ”i förorten” fick lära sig hur man registrerar dubbla  
identiteter och använder dem för att få ut mer pengar från syste-  
met. En myndighetsperson beskriver sina erfarenheter:

*Jag har i och för sig inte varit i kontakt med Arbetsförmedling-  
en om det, utan det enda jag har sett är att de får stödet. Hur de  
gått till väga för att få det, det vet inte jag. Men jag har sett att  
olika identiteter får olika bidrag helt enkelt. Det kan vara allt  
från ... I en identitet är man sjukskriven, i en identitet har du  
tjänsteinkomst eller ett företag, och i en annan identitet har du  
bostadsbidrag eller stöd från socialen.*

Dessa nätverk kan bestå av vänner, familjemedlemmar eller helt  
enkelt kriminella från samma gruppering. En kontrollutredare  
använder ordet ”polarintyg” för att beskriva hur vissa kriminella

nätverk börjat förhålla sig till välfärdssystemet. Man hjälps åt och tar fram de intyg som behövs för att få ut mer pengar. I enstaka utredningar har det blivit fråga om strukturellt fusk där arbetsgivaren har ersättningar från Arbetsförmedlingen, samtidigt som de anställda går på socialbidrag eller har föräldrapenning.

## Gärningspersoner med företag

Det är de vanliga riskbranscherna för ekonomisk brottslighet som nämns i intervjuer och ärenden: bygg, städ, taxi (annan transport), frisör och restaurang. Till detta kommer välfärdssektorn med exempelvis personlig assistans och hemtjänst. Dessutom nämns call-center, bemanningsföretag, reklambyråer samt idrottsföreningar och andra ideella föreningar. Med andra ord personalintensiva branscher, kontantbranscher och säsongsbetonade branscher där ett syfte med välfärdsbrotten är att jämna ut inkomsterna över året.

Flera intervjupersoner har sett att en del gärningspersoner, vid sidan av de traditionella bolagsformerna, använder ideella föreningar eller stiftelser. Förklaringen är att myndigheternas insyn minskar. En myndighetsperson sammanfattar vad många intervjupersoner är inne på när det gäller riskföretag på ett generellt plan:

*Bara för att man är ett stort och väletablerat företag, är det ingen garanti för att man inte tänjer på reglerna, eller fuskar för all del. Men jag tror nog ändå – oavsett om det gäller arbetsgivarstöd eller leverantörer – så sker oftast den här typen av fusk, oriktigheter, bland mindre bolag eller juridiska personer. [Bland] organisationer som inte har existerat särskilt länge, och där vi också ser att man har flera organisationer igång samtidigt, med väsentligen samma företrädare. Det är också ganska stor rörlighet på organisationerna. Det vill säga: de startar, de lever ett tag och de läggs ner.*

## Få mitt företag att överleva

Dessa fall handlar ofta om att småföretagare upplever att de akut behöver bidrag. Egenföretagare har lättare att på egen hand höja sin sjukpenninggrundande inkomst. Fall som rör småföretag är sällan särskilt välplanerade. I ett illustrativt fall har gärningspersonen ingen plan, utan svarar efter bästa förmåga på direkta frågor och krav från Försäkringskassan. När handläggaren ställer krav på intyg tillverkar han sådana, som ska visa löneutbetalningar. Allt för att undgå att avslöjas med betydligt lägre lön än han uppgett när han sökte sjukpenning.

Exempel i undersökningen på sådana akuta behov är att företagaren är sjuk och företaget inte fungerar väl. Följden blir att den sjukpenninggrundande inkomsten är låg. Att det på sina håll är

accepterat att bättra på sin ”lön” i dessa situationer beskrivs av både några myndighetspersoner och en gärningsperson. En polis känner till ett fall där en bokförare sa: ”Men då skriver vi att du haft den här lönen, så att du får ut lite mer i sjukpenning.” Det förekommer också att företaget går dåligt och att företagaren försöker rädda det genom att parallellt med arbetet ha arbetslöshetsersättning eller sjukpenning. I det senare fallet finns exempel på lite större förslagenhet när även läkare luras att skriva läkarintyg. I andra fall framgår det av läkarintyget att personen är arbetslös, trots eget företag, men dessa uppgifter upptäcks inte av handläggaren i utredningen av sjukpenninggrundande inkomst, utan först under kontrollutredningen.

Det finns också exempel på nystartade företag som inte bär sig, där man tidigt ansöker om starta eget-bidrag eller nystartsjobb för de få som är anställda i företaget. I ett ärende kom ansökan om nystartsjobb för vd:n in till Arbetsförmedlingen bara några dagar efter att företaget startats. Vd:n lånar sedan ut en del av sin mycket höga lön till företaget så att det kan gå runt. När tiden för nystartsjobb är slut sänks lönen kraftigt och några månader senare anmäler sig personen som arbetslös och får arbetslöshetsersättning på sin höga och troligen oriktiga lön. Arbetsförmedlingen har ändrat i sitt handläggarstöd för att tydliggöra att man inte ska få nystartsjobb när man har ”väsentligt inflytande” i företaget, i detta fall sitter på vd-posten.

I dessa fall går Arbetsförmedlingens stöd in och håller företaget flytande. Även internetanalysen innehåller liknande exempel där personer tipsar om Arbetsförmedlingens bidrag. En person beskriver välfärdsbrottet som legitim skatteplanering:

*Om du varit arbetslös en längre tid, så har du kanske möjlighet att få ”nystartsjobb”. Det betyder ju att du får två arbetsgivaravgifter tillbaka, alltså i praktiken jobbar skattebefriat!!!*

*Så i stället för att starta eget, så kanske din fru eller kompis borde starta eget (bara rent formellt), och anställa dig. Då kan du ta ut all vinst som din lön helt utan skatt. Det fördubblar ju antalet kronor du faktiskt får ut, så det är värt att tänka på. Vi lever med världens allra högsta skatter mot företagande och arbete, så skatteplanering är därför lika mycket värt som den produktiva verksamheten.*

## Upplägg med välfärdsbrott

Enligt intervjupersoner har vissa gärningspersoner riktat in sig på välfärdsbrott. När företag används är det ofta som brottsverktyg och det är tydliga brottsupplägg. Pengarna kommer framför allt från assistansersättning eller lönegaranti och beskrivs som ”big business” av en myndighetsperson. Det finns också enstaka fall



där ett assistansbolag går i konkurs och de anställda därmed får lönegaranti. Det förekommer i några av dessa fall att arbetsgivaren också har haft nystartsjobb eller andra stöd för personalen före konkursen.

I ett fall tog arbetsgivaren – en ordförande i en ideell förening – ut lönerna för flera av de anställda själv, vilket får intervjupersonen att misstänka att i vart fall några av de anställda aldrig arbetat i föreningen. Några gärningspersoner kombinerar också dessa brott med exempelvis ROT- och momsbedrägerier.

I dessa upplägg med välfärdsbrott är graden av sofistikerad relativt hög. Här finns ofta flera olika typer av felaktiga intyg – identitetshandlingar, arbetsgivarintyg, tidsrapporter, närvarointyg, läkarintyg, årsstämmoprotokoll etc. I dessa upplägg har personer olika roller och funktioner, exempelvis brukare, anordnare, ”på-pappret-anställd”, målvakt, bokförare, person som hittar identiteter som kan köpas eller kapas, organisatör och bolagsförmedlare (formellt eller informellt). Det förekommer också att huvudmännen öppnar bankkonton i falska identiteters namn eller kontrollerar på-pappret-anställdas bankkonton. Det finns också strategier för att minska upptäcktsrisken. En illustration av detta kommer från en myndighetsperson:

*[I] ett stort ärende med assistansersättning [avslöjar] hemlig telefonavlyssning att anordnaren ringer till brukarfamiljen och talar om att vi var ute och gjorde oanmälda hembesök. När vi kom skulle de berätta si och så, vilka som hade varit där. Men [assistenterna] hade inte varit på plats. Det gjorde man i ganska stor omfattning. För då hade man ju lämnat oriktiga uppgifter på räkningar och tidsrapporter, så skulle man försöka säkra upp det här ifall vi kom dit. Och tala om vad de skulle säga.*

I några ärenden och intervjuer finns tecken på att man rekryterar och har personer som ansvarar för att hitta personer att anställa på pappret. I ett fall löste huvudmännen det genom att rekrytera i vänkretsen, i ett annat fall hade flera anställda samma efternamn och var troligen släkt. Exempel finns också där nyligen invandrade identiteter – inte att förväxla med personer – genom en riktig persons försorg startar företag, anställer personer och får bidrag. En myndighetsperson som utreder assistansbedrägerier har noterat att vissa assistenter återkommer i olika bolag. Frågan de ställer sig är om det är ett och samma upplägg där assistenterna och bolagen roterar, eller om man handlar med felaktiga identiteter som används av flera olika gärningspersoner? Det finns också ärenden där rekryterare har letat lämpliga brukare och lagt grunden för nya bedrägerier, i vissa fall i människohandelsliknande upplägg (se även ISF och Brå 2011:12, SOU 2012:6).

I några ärenden finns uppgifter om att man särskilt letat äldre, arbetslösa personer som varit berättigade till nystartsjobb. Det

innebär rimligtvis att viljan att hjälpa myndigheterna i en utredning minskar, de är ju medbrottslingar (utför mindre arbete än vad som rapporteras). I en härva har huvudmännen ställt ut *ett* arbetsgivarintyg till Arbetsförmedlingen för nystartsjobben, ett *annat* till Försäkringskassan och arbetslöshetskassa för att få ersättningar. Man har med andra ord haft kapacitet att variera handlingarna för att passa olika system.

Oavsett vilken form av utbetalning det handlar om har på-pappret-anställda, assistenter, brukare och – vilket återfinns även här – personer med nystartsjobb och andra arbetsgivarstöd svaga positioner på arbetsmarknaden. Vissa assistansbedrägerier har skett i slutna miljöer där brukare och assistenter är utelämnade till huvudmännen. Helt utomstående släpps inte in i dessa hem och kan upptäcka brotten.

Exempel finns där arbetsgivaren (i dessa fall brukaren själv) har bötfällt assistenter för mer eller mindre konstruerade felaktigheter och på så sätt krävt tillbaka en del av deras lön. Betydligt fler exempel finns där arbetskraften utnyttjas av brottsbelastade huvudmän, och de har i sådana lägen svårt att klaga och värna sig. I flera ärenden lämnar ”arbetskraften” tillbaka delar av sin lön till arbetsgivaren eller huvudmännen. Det misstänks vara på sådant sätt i betydligt fler fall.

Gärningspersonerna köper, startar eller kapar ett befintligt företag. En företagare beskriver hur han förlorade kontrollen över sitt företag inom byggbranschen och rätt som det är befinner sig mitt i ett lönegarantibedrägeri:

*[Huvudmännen var] inte några helt hederliga personer om man ska säga så, men det är ju inget konstigt. Hela byggbranschen är ju lite halvohederlig minst sagt. Vi skulle göra oss av med detta [företag]. Sedan under resans gång, på grund av att jag var undflyende då ... Jag ska lämna över och innan jag vet ordet av är hela företaget fullt av buspojkar. Jag lämnade över företaget för fort. Jag hade ingen kontroll över det och det blev en utpressningssituation, och i det läget var jag lite svag och hängde på det här bedrägeriet då. Det bedrägeriet som skulle göras i företaget var ju lönegarantibiten.*

En åklagare har samma erfarenhet, att företagen köps upp när de befinner sig i ekonomisk kris. Ägarna är naiva eller för slitna av att försöka rädda verksamheten för att bry sig om vad som händer med företagen. De är bara tacksamma när någon vill ta över företagen och ställer inte så många följdfrågor.

I fallen med assistans som hör till denna kategori finns ofta kraftigt överdrivna behov, fall med vanvård eller där assistansen har utförts till ett väsentligt lägre belopp än det schablonbelopp som betalas ut. Även påhittade assistenter förekommer, med andra ord felaktiga eller dubbla identiteter som finns på lönelistan. I ett fall

där en person hade två identiteter var det tillräckligt förslaget för att lura assistansanordnaren. Den identitet som inte arbetade enligt tidrapporterna hade periodvis arbetslöshetsersättning, sjukpenning och föräldraperning.

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. Med andra ord behöver inte det som är bäst för brukaren vara det som assistansanordnaren prioriterar. En myndighetsperson förklarar:

*De har precis bytt företag. Korttidsboendet plockar man bort. För det är två hela dygns assistansersättning som går bort då brukaren inte är hemma och kan bli omhändertagen av assistenten. Då måste de ju avstå från arbetet, och då måste de ju avstå från timmar. Så nu har de bytt företag, man tar bort det. Så säger man att man inte vill ha korttidsboendet längre. Det är jättesynd om den här brukaren, för han behöver verkligen det. Avlastningen som familjen får är ju fantastisk – men det genererar inte pengar. Därför försvinner det. Det är ju fruktansvärt.*

### Varningssignaler

En konsekvens av att många är både orutinerade företagare och bedragare är att ärendet avslöjats när utbetalande eller utredande myndigheter börjar fråga efter mer underlag. Gärningspersonerna blir stressade, saknar erfarenhet av att dölja sina brott och börjar slarva med underlagen som ska fram på kort tid. En åklagare beskriver det som att aktörer som tidigare lämnat in trovärdiga underskrivna handlingar nu blev slarvigare med underskrifterna och därmed skapade bevis för urkundsförfalskning åt myndigheterna.

Andra tecken på bristande rutin är att de använt arbetskraft med skulder hos Kronofogden för lönegarantibedrägerier, så pengarna går till Kronofogden, inte till ”arbetstagaren” och i förlängningen huvudmannen. Ytterligare exempel är personer som saknar historik av löneutbetalningar, trovärdiga bokföringsunderlag och lönespecifikationer. Bolagsform och bransch kan växla snabbt, en intervjuperson beskriver aktörer som gått från att ha pizzerior till att ge sig in i assistansbranschen.

### Löpande svart eller kriminell verksamhet

Ytterligare en kategori i undersökningen är gärningspersoner som vid sidan av en löpande kriminell eller svart verksamhet också begår välfärdsbrott. Välfärdsbrotten är sällan ett huvudsyfte utan snarare en bonus i brottsligheten. Gärningspersoner som driver exempelvis storskaligt svartarbete inom byggbranschen eller löpande momsbedrägerier har en naturlig tillgång till företag. Ofta

utnyttjas företaget här som arbetsgivare och ger enskilda en hygg-  
lig sjukpenninggrundande inkomst eller kvalifikation för arbets-  
löshetsersättning.

Tidigare forskning talar för att välfärdsbrott för vissa organi-  
satorer är ett sätt att bygga lojalitet mellan svartarbetare och ar-  
betsgivare, där de senare får hjälp in i de allmänna systemen när  
något händer (Brå 2011:7). Dessutom kan det bidra till att hålla  
de svarta lönerna nere, om de anställda kan öka sina inkomster  
genom bidrag. I denna undersökning finns också exempel på att  
huvudmannens sambo blir välbetald receptionist på pappret. Det  
förekommer också att vänner får anställningar med höga löner.  
Det gäller särskilt om det finns arbetsgivarstöd kopplade till den  
anställda, här förklarar av en gärningsperson:

*När det gäller Arbetsförmedlingen och deras förmåner är de  
särskilt attraktiva för de som sitter inne. Som intagen kanske  
man har en vän eller bekant som har ett företag. När man  
kommer ut från fängelset så kan vänner anställa den före detta  
intagna med hjälp av Arbetsförmedlingens förmåner. Arbets-  
förmedlingen finansierar då en stor del av personens lön. Men  
personen utför aldrig något arbete. Personen är enbart anställd  
på pappret. Personen får en summa från arbetsgivaren och ar-  
betsgivaren kan behålla en del för egen vinning. På så sätt vin-  
ner alla på upplägget. Har man ett antal sådana anställda som  
arbetsgivare blir det ganska mycket pengar i slutändan.*

Exempel finns också i denna och tidigare studier på att bolag som  
ska sättas i konkurs, efter att de fullgjort sin uppgift i svartar-  
beteshärvor, används för lönegarantibedrägerier. Här handlar det  
inte om lika stora konstruktioner som i kategorin upplägg med  
välfärdsbrott, utan snarare om att man petar in några vänner el-  
ler svartarbetare bland den korrekta arbetskraften på listorna till  
konkursförvaltaren.

Undersökningen visar också att vissa gärningspersoner i stället  
för människosmuggling bedriver handel med arbetstillstånd. I ett  
fall har ett par varit anställda av ett assistansföretag, som assis-  
tenter. Detta företag säljer anställningserbjudanden till personer  
från en specifik region i Mellanöstern. Paret varvar anställning  
med sjukskrivning, föräldrapenning och enligt en uppgiftslämnare  
även svartarbete. Det finns dock exempel från betydligt fler bran-  
scher. En annan variant är personer som behöver en bolagspark  
för diverse ekonomiska brott. De invandrar felaktiga identiteter  
som placeras som bolagsföreträdare, ibland med lön på pappret.  
I vissa fall tar personer ut bidrag i dessa identiteter, i andra fall  
ligger uppgifterna i systemet och kan i framtiden komma att an-  
vändas. Ett exempel på en sådan härva kommer från ett ärende:

Huvudmännen folkbokför en existerande eller påhittad person  
som inflyttad till Sverige från ett annat EU-land med hjälp av pass.

Den folkbokförda personen – som alltså inte finns i Sverige – får (genom huvudmännen) identitetshandlingar och öppnar bankkon-ton. Huvudmännen tar kontantlån, kreditköp med mera i den folk-bokförda identiteten. I samma härva finns flera andra identiteter som registrerats som företrädare i olika bolag. Dessa har också anmälts och beviljats medlemskap i en arbetslöshetskassa. När villkoren för arbetslöshet uppfyllts på pappret har huvudmännen sökt och beviljats arbetslöshetsersättning i olika falska eller kapa-de identiteters namn. Till detta kommer att körkort har utfärdats.

## Åsidosätta konkurrens

Ett ofta nämnt exempel i undersökningen där gärningspersoner åsidosätter konkurrensen är taxibranschens användning av ny-startsjobb. I ett ärende har man 27 anställda med nystartsjobb i ett par olika bolag. Lönerna är höga på pappret, flera tusen kro-nor högre än snittlönen för branschen. I verkligheten finns enbart tecken på mindre utbetalningar. Inte heller kontrolluppgifterna redovisar så höga löner. Med andra ord är det enbart företagaren som fuskar, utan att de anställda får del av det. Arbetsförmed-lingen saknar möjlighet att neka nystartsjobb med hänvisning till konkurrenssituationen på marknaden.

Även i denna kategori varierar organisationsgraden. I vissa fall testar man sig fram, exempelvis genom att höja lönen gradvis för personerna som har nystartsjobb för att se om Arbetsförmedlingen reagerar på lönenivåerna. Ett annat exempel är hur många perso-ner med nystartsjobb ett nystartat företag egentligen kan ha och hur man ska förklara det för Arbetsförmedlingen om handlägg-aren ställer motfrågor.

Några intervjupersoner uttrycker stark skepsis mot frekvent an-vändning av nystartsjobb inom offentligt finansierad verksamhet – som hemtjänst och personlig assistans. Fackliga företrädare ifrå-gasätter också om assistans är en lämplig första arbetsuppgift för personer som står långt från arbetsmarknaden, då man i praktiken ofta är ensam med personer med stora behov.

Dessutom finns exempel på att gärningspersoner aktivt rekryte-rar brukare och hemtjänstkunder genom mutor. Det handlar enligt intervjupersoner om gåvor i form av resor, tv-spel, datorer och andra elektronikvaror eller tusentals kronor i bonus, även löpande (10 000 vid start, 8 000 kr per månad i ett fall).

# Skadeverkningar

De skadeverkningar som följer på välfärdsbrotten kan delas in i omedelbara ekonomiska skador, framtida skador, illojal konkurrens och förtroendeskador. Dessutom kan det egentliga syftet vara andra typer av bedrägerier.

## Omedelbar ekonomisk skada

Den ekonomiska skadan varierar mycket i storlek. De lägsta utbetalade beloppen återfinns hos bidrag som bostadsbidrag, bostadstillägg, underhållstöd, efterlevandestöd och extra utbetalningar för medicin och liknande vid ekonomiskt bistånd. Även småsummor kan vara viktiga för gärningspersoner, något som förklaras av en intervjuad gärningsperson:

*Det är så svårt att säga, men det kan ju vara allt ifrån ett par hundra [kronor]. Jag kommer ihåg, vid ett tillfälle fick man ju ett sånt här – när man flyttar in du vet – att man ska köpa möbler och sånt där. Då fick jag ganska mycket pengar, alltså flera tusentals kronor. Och det var ju inte så det gick till. Jag fixade ju mina möbler ändå. Där förfalskade man ju typ dokument, att man har köpt in. Man fick ju uppvisa kvitto att man har köpt saker.*

När det gäller att ersätta inkomst handlar det om många tusenlappar, upp till 20 000 kronor per betalning. Bidragen är studie-stöd, sjukpenning, sjuk- och aktivitetsersättning, arbetslöshetsersättning, ekonomiskt bistånd, pension etc. Ackumulerat över tid handlar det om hundratusentals upp till någon miljon kronor. I ett ärende finns fusk med bilstöd där 99 000 kronor utbetalats för en ombyggnation av en bil som aldrig ägt rum. Vid utlandsstudier betalar CSN ut en klumpsumma för att täcka merkostnaderna för studenten, här finns ärenden med 50 000–150 000 kronor felaktigt utbetalat.

Generellt ska poängteras att utbetalningar till enskilda är betydligt lägre än till företag. Vid assistansersättning, anställningsstöd och lönegaranti handlar det om hundratusentals kronor upp mot miljonbelopp. En intervjuperson exemplifierar med att på en vecka

stoppades utbetalningar om totalt 10 miljoner kronor i lönegaranti. Över tid – i synnerhet när arbetsgivaren samlar ihop pengarna efter att de har gått ut till de anställda – handlar det i stort sett alltid om miljonbelopp, i vissa fall tiotals miljoner.

## Framtida ekonomisk skada

Flera utbetalande myndigheter beräknar besparingsbelopp när de avbryter redan beviljade utbetalningar. Detta som ett mått på den minskade framtida ekonomiska skadan. Det blir dock betydligt större summor om man också bedömer vad som kunnat bli utbetalat i andra system. I den mån systemen kommunicerar med varandra blir det besparingar även i de andra systemen. Annars blir redan utbetalat, förvisso återkrävt belopp, trots allt pensionsgrundande. I förlängningen blir pensionssystemet väldigt hårt ansatt av välfärdsbrott (Schneider och Enste 2013).

Även den sjukpenninggrundande inkomsten är att betrakta som en skada. Det får man exempelvis av utbetalad lönegaranti och andra bidrag som ersätter lön. En myndighetsperson förklarar:

*Sammantaget när man tittar på de här pengarna som går ut från Arbetsförmedlingen till företag, och statlig lönegaranti och så. De genererar kontrolluppgifter som genererar framtida utbetalningar. Och det är vad jag känner en briserande bomb. Det här är så stort. Och vi är inte medvetna om vilken otrolig ... Det här är ett sådant hot mot hela välfärdssystemet. För även om det kanske inte är så många antalsmässigt, blir det för mycket pengar. För det är inte små kontrolluppgifter, det är inga blygsamma inkomster. Det är 700 000–800 000 i årsinkomst för någon som tidigare gått på sjukpenning och toppat på 150 kanske. Alltså, jag missunnar inte folk en bra inkomstutveckling, men det ska ju vara verklighetsanknytning också. Så det är just de här pengarna som är ginormous – det är jättemycket pengar som går ut i dag. Men – det som kommer gå ut i framtiden är ännu värre. Och det tror jag att man missar.*

## Illojal konkurrens

På ett mer strukturellt plan kan bidrag, i synnerhet sådana riktade till arbetsgivare, skapa illojal konkurrens. En myndighetsperson förklarar, med taxibranschen som exempel:

*Många taxibolag har väldigt hög nivå på personer med nystartsjobb, med svängdörr för att ta in nya och så där. Då kan man lätt hålla nere sina offerter vid upphandling. Man kan ju också säga att det finns en riskbild med den offentliga upphandlingen i och med att man har den här möjligheten med nystartsjobb,*

*att man kan hålla nere sina offerter och på så sätt få del av välfärdspengar.*

Genom bidrag från välfärdssystemet håller dessa företag nere sina kostnader och försöker konkurrera ut andra företag. Ett liknande exempel där konkurrensen sätts ur spel handlar om när studenter blir antagna till en utbildning med felaktiga (och förbättrade) betyg. I undersökningen finns exempel på detta när det gäller universitetsutbildningar som jurist, ekonom, tandläkare, läkare, lärare och socionom. Samma problematik gäller felaktiga examina, där personer utan rätt behörighet och förkunskaper får arbete. Ärenden finns där personer på felaktiga grunder har försökt få anställning som sjuksköterska, läkare, tandläkare och undersköterska. Har en felaktig examen väl utfärdats går den inte att återkalla, vilket också blivit ett problem. En person som bedömer examina förklarar de potentiella skadorna:

*Om jag skulle råka låta en rysk litteraturvetare slinka igenom, så är hans eller hennes potentiella skada på den svenska arbetsmarknaden tämligen liten. Om däremot Socialstyrelsen eller Skolverket inte sköter sin grindvaktsfunktion, då kan det hända saker. Socialstyrelsen utfärdar legitimationer; vi pratar här om människors hälsa och liv. Skolverket utfärdar lärarlegitimationen; det handlar om våra barn och våra kommande medborgares kunskaper. Det finns en direkt potentiell skadeverkan; den är faktiskt helt enorm.*

Ytterligare ett exempel är personer som får uppehållstillstånd på felaktiga grunder eller via genvägar som skenäktenskap och arbetstillstånd baserat på felaktiga arbetserbjudanden. Dessa kan i sin tur ta med sig sin familj genom bestämmelserna om anknytning, vilket gör att inte enbart arbetstagaren genom ett felaktigt intyg ”går före i kön”.

Till dessa exempel kommer en historia från tipstelefonen om att gå före i kön. En arbetsgivare började med att utfärda felaktiga intyg för att hjälpa anhöriga att klara inkomstkrav för att få bostad. När det fungerade utvecklades det och arbetsgivaren började producera intyg till en vidare krets.

## Bedrägerier mot andra system

I några ärenden har det huvudsakliga målet med det felaktiga intyget inte varit välfärdsbrottet. Det förekommer att det huvudsakliga syftet med ett felaktigt arbetsgivarintyg har varit att få bättre kreditvärdighet för att kunna handla och låna pengar, pengar som aldrig blir återbetalade. Banken och handeln blir således drabbade. I andra fall rör det sig om försäkringsbedrägerier mot privata försäkringar. Intervjupersoner nämner både fejkade olyckor och



att man efter verkliga olyckor ”bättrar” på sin inkomst. En utredare på Försäkringskassan förklarar:

*En sådan sak vi sett är livräntor, där personer som råkar ut för en olycka blir skenanställda i en kompis företag eller så. Och livränta är en ganska generös försäkring, men väldigt, väldigt ofta har man privata försäkringar. Där kan det verkligen bli stora belopp, och framför allt för privata försäkringsbolag. Man får nedsatt arbetsförmåga, man får livränta [som kompletterar Försäkringskassans bidrag upp till den tidigare lönen], man får stora utbetalningar – man kan ju leva väldigt gott på det. Så det finns alltid större skador än de vi upptäcker.*

## Förtroendeskador

Slutligen riskerar välfärdsbrotten att leda till förtroendeskador. En sådan är att värna de svagaste aktörerna på välfärdskartan. I några fall menar intervjuade poliser att samhället har missat brukarna i assistansbedrägerierna. Den bristande människosynen i vissa ärenden är slående och exempel finns där brukare vanvårdats. En polis förklarar:

*Brukarna är bortglömda. Det är nästan det värsta av alltihop, ingen bevakar deras intressen. Du ska vara sjuk, du ska inte bli friskare – gärna lite sjukare, men du ska hållas vid liv. Alltså, det blir ju så, det är ju en kassako som ligger nerbäddad.*

En annan typ av förtroendeskada är uppgifter om felaktigheter i folkbokföringen och förekomsten av dubbla och felaktiga identiteter. Ett sådant grundläggande system måste hålla hög kvalitet (jfr även SOU 2008:74). Andra exempel på förtroendeskador är att bidrag och system inte används på avsett vis. Det kan handla om personer som säljer anställningserbjudanden eller mot ersättning gifter sig på pappret för att personer ska komma in i välfärds-systemet. Detsamma gäller den ovan nämnda mycket bristfälligt utförda assistansen.

En annan aspekt av detta är arbetstillstånden som enligt flera intervjupersoner utnyttjas som en form av människohandel. På pappret ska lön i paritet med kollektivavtalen betalas ut till arbetstagaren på en arbetsplats där försäkring och goda arbetsvillkor gäller. Väl i Sverige förekommer att personer tvingas arbeta till en mycket låg eller ingen lön alls under slavliknande förhållanden och i vissa fall ”betala av” uppehållstillståndet till arbetsgivaren genom arbete. Fall finns från assistansbranschen där assistenterna tvingas betala av kostnaden för sitt arbetstillstånd med sin legala lön, pengar som betalas ut av Försäkringskassan i form av assistansersättning.

# Kontroll i välfärdssystemet

Myndigheterna i välfärdssystemet har olika uppgifter. Vissa betalar ut bidrag. För att göra det på ett korrekt och rättssäkert sätt behöver de kontrollera att rätt betalningar går till rätt person. Andra myndigheter har därför till uppgift att lägga in korrekta uppgifter i systemet, uppgifter som sedan kan vara bidragsgrundande.

Med kontroll avses i denna rapport allt det arbete som görs för att säkerställa att det är rätt uppgifter i systemet och att utbetalningarna är korrekta. Det kan även omfatta att upptäcka felaktigheter i efterhand och utreda brott. Som det här kapitlet kommer att visa är en stor del av kontrollverksamheten i praktiken sådan efterkontroll.

De flesta av de intervjuade myndighetspersonerna arbetar med efterkontroll eller utredning. I ärendena syns även kontrollmoment i handläggningen. Det förekommer också att handläggare fattar misstankar före utbetalning och kontaktar en kontrollutredare för att få hjälp. Kontrollutredarna beskriver sina handläggarkollegor med stor förståelse och insikt, eftersom många av dem tidigare arbetat som förmånshandläggare. På så sätt skildras hela myndigheternas verksamhet i materialet, men tonvikten ligger på kontrollutredarnas perspektiv.

## Kontrollverksamhet otypisk

Kontrollfrågan har enligt flertalet intervjupersoner, oberoende av myndighet och typ av kontrollverksamhet, inte fått tillräcklig uppmärksamhet och tillräckliga resurser. Förklaringen ligger troligen i att de utbetalande myndigheternas uppgift är att just betala ut bidrag. Kontrollverksamheten är otypisk och blir som en sidovagn till övrig verksamhet (jfr Brå 2008:10, RiR 2011:20). Det får framför allt konsekvenser för resurstilldelning, synen på vad som krävs för att initiera en utredning och hur strategiskt myndigheterna arbetar med kontrollfrågor.

## Utbetalning viktigare än kontroll

Ett problem med små resurser är att kontrollen ofta blir händelsestyrd och reaktiv i stället för preventiv. Ärenden och intervjuer visar att kontroll ofta sker för sent i processen. Undersökningen talar för att en stor del felaktiga intyg upptäcks först efter utbetalning. Många intervjupersoner betonar att kontrollen bör byggas in, integreras och anpassas till övrig verksamhet så att den på ett naturligt sätt smälter in och blir en del av det dagliga arbetet på myndigheten.

De intyg som figurerar i denna rapport lämnas ofta in redan vid ansökan om bidrag. På samtliga myndigheter är förmånshandläggaren därför central för att upptäcka försök till välfärdsbrott innan utbetalning sker. Ett par intervjupersoner på utbetalande myndigheter menar att det i dagsläget inte finns någon fokus på kontroll i handläggningen av ansökan om bidrag. Det innebär att felaktigheter slinker igenom, när utbetalning prioriteras.

### *Effektivitetskraven väger tungt*

Intervjupersonerna i studien menar att det finns ett starkt effektivitetskrav på samtliga myndigheter, där kontroll får stå tillbaka för resultat, något som även har konstaterats i tidigare studier (ISF och Brå 2011:12, SOU 2006:48). Kontrollåtgärder uppfattas som resurskrävande rent tidsmässigt. Trots att kontrollverksamheten fortfarande ses lite som en sidovagn talar undersökningen för att det finns en ökad medvetenhet kring kontrollens betydelse för korrekta utbetalningar. Men antalet ärenden är fortsatt det som räknas, framför antalet korrekta ärenden. Resonemanget återkommer på alla myndigheter, här från en utredare på Försäkringskassan:

*Ett av problemen på Försäkringskassan är att det har varit extremt produktionsinriktat, hela bemanningsprocessen har styrts efter det. Ärenden beräknas ta en viss tid, det är produktionsstyrt, det ska gå fort.*

En annan utredare berättar att handläggare som producerar mycket och som håller ett högt tempo i ärenden premieras framför de som är väldigt noga i sitt arbete. Det skapar ett klimat som på något sätt gynnar de handläggare som inte prioriterar att kontrollera sakförhållanden en extra gång, då snabb handläggning går före en noggrannare handläggning. Paradoxalt nog kan snabbt avgjorda ärenden resultera i fler kontrollutredningar och återkrav i ett senare skede. Den totala mängden handläggningstimmar blir därmed mycket högre.

### *Effektiva handläggare kan upptäcka fel*

Vid första anblick finns en motsättning mellan effektiv handläggning och kontrollarbete. En närmare analys av intervjuer och ärenden ger dock en annan bild. Genom ökad kunskap hos handlägg-

gare om vikten av att granska intyg minskar risken för felaktiga utbetalningar. Flera intervjuade kontrollutredare har erfarenheter av att handläggare som är intresserade av kontrollfrågor står för en stor del av impulserna. En konsekvens av detta är att det är svårare att få igenom felaktiga intyg hos vissa handläggare än andra. En annan konsekvens är att kontrollutredarna inte behöver arbeta med ärenden där utbetalning aldrig skulle ha gjorts utan kan koncentrera sig på mer svårfångad brottslighet.

Vissa handläggare förebygger och upptäcker fler välfärdsbrott. En kontrollutredare berättar:

*Det beror inte på att de får fler ärenden, utan snarare på att de mer förekommande handläggarna är de som har kontrollglasögon på sig i den dagliga handläggningen.*

Deras impulser till kontrollutredarna beskrivs också hålla betydligt högre kvalitet än tips från allmänheten eller maskinella kontroller. Det behöver inte betyda att dessa handläggare misstror den sökande, men vissa är mer kunniga och motiverade än andra när det gäller kontrollfrågor. Flera intervjupersoner talar om magkänslan som styrande för när man fattar misstanke om brott. En anställd vid Försäkringskassan uttrycker det som att:

*Vi kan inte jobba och hänvisa till vår magkänsla, men man kan ändå få vissa signaler att det här inte hänger ihop. Men jag vet inte riktigt hur jag ska förklara det.*

### **Magkänslan översatt till varningssignaler**

För handläggarna beskrivs det som viktigt att identifiera en rad varningssignaler som kan markera att det är något som inte stämmer med intyget (för varningssignaler se kapitlet om intyg). Intervjuer och ärenden visar att de kontrollintresserade handläggarna inte enbart förlitar sig på de uppgifter som finns i intyget utan prövar dem närmare.

Den stora mängden intyg som strömmar in i välfärdssystemet medför svårigheter att kontrollera alla. Flera intervjupersoner betonar att de flesta intyg är korrekta. En utmaning är att hantera de korrekta intygen snabbt och skapa utrymme för noggrannare kontroller av ”riskintyg”. Annars finns en uppenbar risk att det utförs kontroller som inte har någon effekt.

Handläggning och kontroll underlättas om det finns en standardisering av intygen. Intyg från intygsgivare som myndigheter, lärosäten och läkare är mer likartade än exempelvis arbetsgivare och hyresvärdar. Genom att jämföra likartade intyg kan man upprätta riskprofiler eller indikatorer för felaktiga intyg. Ett sådant exempel är Försäkringskassans projekt där många läkarintyg från samma läkare samlades in och jämfördes. På så sätt blev det enklare att upptäcka systematik och identifiera fler felaktiga intyg från samma läkare. Ytterligare ett exempel är från CSN där man jämför intyg

från samma lärosäte vid misstanke om förfalskning. Dessutom har vissa arbetslöshetskassor mallar för arbetsgivarintyg, för att underlätta för arbetsgivarna – men också för att underlätta granskningen av intygen.

Vissa välfärdsbrott begås av enskilda gärningspersoner som tidigare varit berättigade till bidraget, men vars situation har förändrats. För att behålla sitt bidrag lämnar de in ett felaktigt intyg. Även en tidigare studie av bidragsbrott har identifierat att det ofta är rätt från början, men blir fel med tiden (ISF och Brå 2011:12). Det ställer krav på att myndigheterna inte begränsar kontrollen till första ansökningstillfället eller där impulser om felaktigheter uppstår. Utmaningen blir att följa upp pågående ärenden med vissa intervaller.

### ***Rituell kontroll***

I vissa fall saknar handläggarna tillräcklig kompetens att bedöma om ett intyg är felaktigt eller inte, men känner ändå press att göra en bedömning för att inte släppa igenom felaktig dokumentation. Det kan närmast beskrivas som en form av rituell kontroll då handläggaren betraktar och godkänner ett intyg utan att riktigt kunna bedöma dess uppgifter. I vissa fall kontrolleras någon uppgift, till exempel att ett företag finns, men handläggaren vet inte hur den ska värdera resultatet av kontrollen. Ett liknande problem uppstår vid utländska dokument. Man kan granska dem, men vet inte hur ett korrekt sådant dokument ska se ut.

Ett exempel kan hämtas från ett av besöken på servicekontor där en rutin är att passhandlingar kontrolleras under UV-ljus. Servicehandläggaren lägger passet under ljuset och säger:

*Den lyser ju, så då måste det nog vara rätt.*

Det rituella kontrollmomentet här beror på avsaknad av utbildning i dokumentkunskap och utbildning om felaktiga handlingar. Dessutom förekommer så många olika typer av handlingar på ett servicekontor att det knappast står i mänsklig makt att vid ovanliga intyg kunna skilja ett äkta från ett falskt.

Rituell kontroll kan ofta likställas med onödig kontroll, då det tar upp tid utan att det finns några reella möjligheter att upptäcka fel. Genom ordentlig utbildning och kunskap kan den rituella kontrollen övergå i verklig kontroll i syfte att upptäcka fel så tidigt som möjligt.

## **Höga krav för att initiera ett ärende**

En följd av att kontrollverksamheten har lägre prioritet än den utbetalande är att det ställs höga krav för att initiera ett ärende. Magkänslan ska bli varningssignaler som ska ge något konkret att utreda vidare. Det kan jämföras med tillgångsriktad brottsbekämpning som ligger lite vid sidan av brottsutredningar. För att få

till stånd tillgångsinriktade utredningar krävdes, särskilt i början, något väldigt konkret, som att man hittade en större mängd svarta pengar (Brå 2008:10).

Översatt till denna undersökning handlar det om intyg som uppenbart är förfalskade eller uppmärksammade upplägg eller modus, som assistansbedrägerier eller felaktiga arbetsgivarintyg från nära släktingar. Vad som är värt att arbeta vidare med varierar mellan myndigheter och över tid.

### *Från kontrollutredning till polisanmälan och återkrav*

I nästa steg selekteras ärenden bort och endast vissa polisanmäls. De flesta myndigheter i undersökningen har särskilda utredare som gör en preliminär uppsåtsbedömning. Om de inte ser något uppsåt, anmäls inte ärendet.

Några ärenden som granskats i denna undersökning har innehållit felaktiga intyg som inte har polisanmälts. Ett skäl är att inte anmäla för mycket, för att ge polis och åklagare större möjligheter att utreda det som anmäls (jfr Brå 2008:6). Myndigheterna har också möjlighet att återkräva bidraget, vilket enligt intervjupersoner och ärenden ofta sker. Det krävs inte alls lika mycket för ett återkrav som en anmälan, det räcker att utbetalningen var felaktig. Det behöver inte vara fråga om en brottslig gärning. En utredare förklarar:

*Ofta polisanmäler vi för att vi tycker att vi ska göra det. Man vet att det här aldrig kommer att gå vägen – det är för svårt. Då får man vara nöjd med att ha vidtagit en administrativ åtgärd som egentligen svider mer än dagsböter. För det blir aldrig mer än det – det ska till så mycket pengar för att det ska bli fängelse. Ett återkrav på en halv miljon svider mycket mer än dagsböter på 8 000 kronor.*

I de fall som polisanmäls återkräver myndigheterna vanligen de felaktigt utbetalda pengarna i en parallell process.

Intervjupersonerna är överlag kritiska till rättsväsendets hantering av de ärenden som polisanmäls. Det upplevs ta lång tid, ibland flera år. De intervjupersoner som haft mycket kontakt med polis och åklagare visar större förståelse för deras svårigheter att bevisa att det handlar om brott (jfr Brå 2008:6). Poliser och åklagare ger i sin tur uttryck för att de utbetalande myndigheterna är alltför benägna att betala ut, men kontrollerar för lite.

## **En strategisk syn på kontroll**

Vissa myndigheter har en tämligen strategisk syn på kontroll. Där förs diskussioner om vilken typ av kontroll de ska satsa på, hur man sorterar ut riskärenden etc.

### *Kontroll som en naturlig del av bidraget*

Inom bidragsformer där uppföljning och avstämning är inbyggt i handläggningen, uppfattas inte handläggning av bidrag och kontrollarbete som olika processer. Utformningen av vissa bidrag har gjort att kontroll är en naturlig del av handläggningen. Det gäller särskilt för CSN, eftersom studiemedel betalas ut i förskott. Konsekvensen blir att besluten behöver följas upp eftersom studieförhållanden kan förändras. Detsamma gäller bostadsbidrag och bostadstillägg, där avstämningar sker eftersom både hyran och andra inkomster kan förändras. I samtliga dessa fall kan återbetalning av bidrag bli aktuellt, utan att någon lämnat in felaktiga intyg eller uppgifter.

### *Manuella eller elektroniska kontroller?*

En del av intygen kommer in elektroniskt och en del manuellt till myndigheterna. Samma typ av intyg kan komma in båda vägarna. Det finns för- och nackdelar med båda sätten. Med en elektronisk väg blir det en enhetlig hantering av intygen. Dessutom blir intygen likartat ifyllda då systemet kräver vissa uppgifter för att intyget ska kunna skickas iväg. Så länge intyg är korrekt ifyllda kan de slinka igenom systemet. Elektroniska handlingar försvårar också möjligheten att bedöma äktheten hos handlingen.

Det är inte så enkelt att manuell hantering förespråkas av intervjupersonerna. Att manuellt kontrollera ett intyg kräver en större insats. Risken är att det inte finns tid att verkligen granska alla handlingar. Samtidigt har handläggarna möjlighet att upptäcka fel bland de intyg som inte maskinellt skulle sorteras ut för kontroll.

En intervjuperson menar att nyckeln annars är att hitta maskinellt stöd som sorterar ut relevanta ärenden för kontroll. Samtidigt får inte processen bli allt för maskinell:

*Men att granska handlingar, det måste det vara en mänsklig hand som gör.*

Tekniska förutsättningar är inte helt utbyggda för en enhetlig kontroll på myndigheterna, allt kan inte skötas maskinellt. Kontrollen får inte bli alltför automatiserad.

### *Riktade kontroller*

Trenden är att gå mer och mer mot riktade kontroller, med det menas att kontroll styrs mot särskilt riskfyllda bidrag och ärenden. Här går det inte längre att tala om kontroller som en sidovagn, de har fått en mer central plats hos myndigheten. Hos dessa myndigheter finns en centralt belägen funktion som arbetar med att ta fram urval och riskprofiler. Detta sker ofta med stor lyhördhet för de felaktigheter handläggare och kontrollutredare uppmärksammat.

Syftet är att generera en högre träffsäkerhet bland de ärenden som tas ut för kontroll, till skillnad mot mer slumpartade kontrollmetoder. Vissa myndigheter har analyserat risker och fört dem samman till riskprofiler eller indikatorer. Med hjälp av riktade kon-

troller och relevanta riskprofiler är tanken att skapa nya möjligheter att upptäcka systematiskt fusk. En myndighetsperson förklarar:

*Vi har börjat tänka lite nytt. Vi gör mycket riktade kontroller mot olika förmåner. Nu håller vi på att utveckla kontroller mot nätverk – vi utgår från en person men undersöker kopplingar till andra personer, som löses ut beroende på olika indikatorer. Människor sitter ihop.*

En uppenbar fara är att kontrollerna riktas mot kända risker och bidrag där brotten är enkla att upptäcka och bevisa. Vet man hur man ska kontrollera något så gör man det också. Därför är det viktigt att ständigt utveckla indikatorer och riskprofiler så att myndigheter inte letar efter samma fel år efter år. Välfärdsbrotten utvecklas och vissa gärningspersoner har kapacitet att förfina sina upplägg så att de inte fastnar i grundläggande kontroller (jfr Brå 2011:7, Brå 2011:4).

## Myndigheternas kontroll

Erfarenheten av kontrollverksamhet skiljer sig åt mellan myndigheterna i välfärdssystemet. Några har en längre tradition av kontroll medan andra myndigheter befinner sig i uppstartsfasen. En del myndigheter blir mer centrala eftersom de producerar uppgifter som är viktiga för andra myndigheter. Vissa myndigheter förlitar sig helt på uppgifter som redan tidigare genererats i systemet.

### Skatteverket

Utifrån denna rapporters systemperspektiv blir Skatteverket en viktig grindvakt för välfärdssystemet. För det första registrerar de vilka som bor i Sverige och i vilken kommun (identitet och bosättning) (jfr SOU 2008:74). Dessutom blir de en central intygsgivare genom att de utfärdar id-kort. Dessa uppgifter används sedan av andra myndigheter för att fastställa att rätt personer är inne i systemet.

För det andra fastställer de inkomst genom kontrolluppgifter – en uppgift som sedan ligger till grund för fastställande av sjukpenninggrundande inkomst, pensionsgrundande inkomst och flertalet bidrag. Skatteverket spelar en lika viktig roll för företag där inte minst Arbetsförmedlingen, konkursförvaltare och i viss mån länsstyrelserna behöver uppgifter om arbetsgivaravgifter och skattekrediteringar.

Många intervjupersoner betonar att de utbetalande myndigheternas kontroll inför utbetalning försvåras eftersom att åtkomsten till kontrolluppgifterna släpar efter med ett år. Hos bland annat utredare och handläggare på Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen och arbetslöshetskassorna finns en önskan att kunna stämma av inkomstuppgifter mot Skatteverket i realtid.



Det förekommer att Skatteverket upptäcker företag i riskzonen för välfärdsbrott. I ett exempel med ett assistansbolag kom det ibland in korrekta och ibland märkliga kontrolluppgifter, vilket tydde på att något var fel. Sådan information är i sin tur viktig för Försäkringskassan som betalar ut assistansersättning. Detta fall illustrerar hur uppgifter från Skatteverket gör det möjligt att lägga ett helt annat pussel och komma vidare i en kontrollutredning på en annan myndighet. En intervjuperson uttrycker vikten av uppgifter från Skatteverket på följande sätt:

*Ibland är ursprungsuppgifter felaktiga, i vårt system har jag uppgifter om folkbokföringsadress, deklarerade inkomster, civilstånd och barn lättåtkomligt. Om de uppgifterna från början är fel är det klart att det blir fel från oss också. Det kan ju så klart påverka handläggningen.*

Eftersom Skatteverket är en så central myndighet för välfärds-systemet efterlyser flertalet intervjuade personer på utbetalande myndigheter större tillgång till uppgifter från Skatteverket. Vissa anställda på Skatteverket känner sig i sin tur bakbundna på grund av den stränga sekretess som även råder mellan verksamhetsgrenar inom Skatteverket. En likartad problembeskrivning ges av myndigheten i en promemoria från 2013 (Skatteverket 2013). Det förekommer att handläggare på Skatteverket ser tecken på välfärdsbrott, men inte får lämna det vidare. Detta beskrivs som mycket frustrerande för båda parter.

Skatteverkets verksamhet innefattar även servicekontor som delas med Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten. Ute på servicekontoren är tempot högt och handläggarna ska hantera en stor mängd ärenden och förfrågningar. Därmed hanterar de även en stor variation av intyg i det dagliga arbetet. En anställd på Skatteverket menar:

*Det är ju balansen någonstans, service och tillgänglighet kontra hur korrekt det ska vara, eller vilken kontrollnivå det ska vara. Trots allt är ju det mesta korrekt.*

Medarbetarna på servicekontoren utför dock ett viktigt kontrollarbete, de har exempelvis instruktioner om att hålla utkik efter en viss typ av ”riskintyg”. Vid vårt besök på servicekontoren handlade det exempelvis om en viss typ av arbetsgivarintyg. Vid tveksamheter eller uppenbart felaktiga intyg slussas ärendet vidare för särskild kontroll på den aktuella myndigheten.

## Migrationsverket

Av intervjuer och ärenden framgår att utmaningen för Migrationsverket är att fastställa vem personen som de utreder är. Arbetet går ut på att med hjälp av den dokumentation som finns pröva en persons identitet och i samband med det fastställa rätten till vistelse i

Sverige. Med andra ord har Migrationsverket en viktig roll för att säkerställa att det blir rätt uppgifter från början i systemet. De har ingen kontrollavdelning med särskilda utredare, kontrollen utförs i stället av de handläggare som är ansvariga för ärendet.

Till sin hjälp i ärenden där det är svårt att konstatera vem en person är har Migrationsverket en id-enhet. De arbetar med avancerad teknisk utrustning för att granska de id-handlingar som kommer in i ärendena. På enheten arbetar cirka 60 personer. Till enheten kan övriga handläggare begära in och sända över identitetshandlingar i original för att få ett svar på om handlingen är korrekt eller ej. På id-enheten bedrivs projektet VEFÖ (verifikation och förvaring). Tanken med projektet är att förstärka rättssäkerheten vid hantering av identitetshandlingar för de som söker asyl i Sverige. Id-handlingen begärs in i original och förvaras hos Migrationsverket under handläggningstiden.

Ofta får Migrationsverket in dokumentation i dåligt skick då sökande kan ha flytt från krigshärdar. Många dokument skiljer sig också avsevärt från svenska dokument. Det ställer särskilt stora krav på handläggarnas kompetens och erfarenhet av liknande dokumentation. Ibland kan det röra sig om riktigt svåra ärenden där Migrationsverket inte riktigt vet vem de har att göra med.

Intervjupersoner förklarar att eftersom dokumentationen många gånger brister i ärenden som rör anknytning, måste djupare utredningar och samtal föras för att säkerställa att handläggaren gör en korrekt bedömning. En handläggare menar att man inte ska lägga särskilt stor vikt vid utländska dokument, då det är mycket svårt att kontrollera äktheten. Ett sätt att förhindra att förfalskningar slinker igenom är att inte fokusera alltför mycket på personens dokumentation utan i stället på vad personen själv berättar. Flera handläggare förklarar att det i samtal med den sökande framför allt handlar om att ställa rätt kontrollfrågor. Handläggarna arbetar med att identifiera sådana frågor som kan avslöja oriktiga förhållanden. Det kan vara att en berättelse stämmer med övrig information i ärendet och kunskap om landet ifråga.

## Försäkringskassan

Försäkringskassan är den största utbetalande myndigheten och har förhållandevis lång erfarenhet av att ha särskilda kontrollutredare. Myndigheten bedriver också projekt där centrala delar är att identifiera riskfaktorer, både för förmånshandläggarna och för att sortera ut ärenden för riktade kontroller. Inom särskilda riskbidrag har myndigheten arbetat i projektform för att tidigare kunna identifiera brottsupplägg och gärningspersoner.

För att Försäkringskassan ska kunna bedöma bidragets storlek är uppgifter om inkomst men även bosättning av intresse. Följden blir att uppgifter hämtas framför allt från Skatteverket och de andra utbetalande myndigheterna. Det finns särskilt stor risk

för felaktiga intyg hos vissa av Försäkringskassans bidrag enligt både intervjupersoner och Försäkringskassans egna riskanalyser (jfr Ekonomistyrningsverket 2011). Det handlar om försäkringsområdet barn och familj, sjukpenninggrundande inkomst, vårdbidrag och bostadstillägg. Även assistansersättningen ses som ett riskområde (jfr ISF och Brå 2011:12, Brå 2005:10). För att få vissa bidrag från Försäkringskassan behöver sökanden hög inkomst som ger hög sjukpenninggrundande inkomst. Vid exempelvis bostadsbidrag uppvisas i stället intyg på låg inkomst. Det innebär att gärningspersonen, till olika handläggare på Försäkringskassan, kan lämna information som inte går ihop. Försäkringskassans riskanalys påpekar att kontrollmöjligheter försämras om sådan information inte delas inom myndigheten (Försäkringskassan 2013).

För hjälp i ärenden med läkarintyg kan handläggare vända sig till så kallade försäkringsmedicinska rådgivare. De är legitimerade läkare och kan bistå med analyser av rimligheten i läkarintyg.

Intervjupersoner berättar att flera utredningar om försäkrings-tillhörighet i dagsläget är automatiserade. Uppgifter hämtas från folkbokföringen hos Skatteverket.

## Arbetslöshetskassorna

De 28 arbetslöshetskassornas rutiner för kontroll och granskning varierar. Det arbetslöshetskassorna kontrollerar är om personen arbetat, i vilken omfattning, med vilken lön och att personen är arbetslös vid ansökningstillfället. Följden blir att arbetsgivaren är den centrala intygsgevaren. Uppgifter hämtas också från myndigheter.

Sedan slutet av 2003 utbyter arbetslöshetskassorna information med Försäkringskassan, CSN och Pensionsmyndigheten genom en så kallad frågerutin. Syftet med frågerutinen är att förhindra att bidrag, som inte ska vara möjliga att kombinera, betalas ut felaktigt. Det förekommer att personer som ansöker om arbetslöshetsersättning samtidigt har bidrag från CSN. Frågerutinen kan avslöja om personen redan har studiemedel vid ansökan om arbetslöshetsersättning. Arbetslöshetskassorna arbetar med utökat elektroniskt informationsutbyte med bland annat kommunernas nämnder (försörjningsstöd).

Arbetslöshetskassorna gör även kontroller mot arbetsgivarna för att ta reda på om något verkar misstänkt med ett arbetsgivarintyg. För att motverka felaktiga utbetalningar och arbetsgivarintyg arbetar vissa arbetslöshetskassor med att utveckla systematiska metoder för kontroll och uppföljning. Arbetslöshetskassorna genomför också en stor mängd automatiska kontroller i sina gemensamma it-system för att förhindra felaktiga utbetalningar.

Arbetslöshetskassorna och samorganisationen arbetar med att utforma en arbetsgivarportal som ska göra det möjligt för arbetsgivarna att skicka in intyg med e-legitimation. En fördel med ett sådant system är att elektronisk överföring av uppgifter från ar-

betsgivarintygen skulle förenkla kontrollen. Det finns exempel på lönesystem som är anpassade till uppgifterna i arbetsgivarintyget för att på så sätt minimera oavsiktliga fel. Ett system med elektroniska uppgifter omöjliggör förfalskade och manipulerade arbetsgivarintyg, eftersom arbetsgivaren skickar uppgifter direkt till arbetslöshetskassan.

## Centrala studiestödsnämnden

De förhållanden som CSN kontrollerar rör framför allt antagning, studietakt, närvaro och att studenten klarar sina kurser. Dessutom kontrollerar CSN via inkomstuppgifter från Skatteverket om studenten har inkomster över fribeloppet. Intervjupersoner beskriver att sedan fribeloppet höjdes kraftigt fastnar färre studenter i sådana avstämningar.

Från de allra flesta lärosäten i Sverige får CSN in information elektroniskt och kan göra maskinella kontroller. CSN har ingen särskild kontrollenhet utan alla handläggare arbetar med att bedöma om inrapporterade uppgifter ska resultera i ändrade belopp. Vissa kontroller har myndigheten dock valt att koncentrera till specifika kontor. När det gäller vissa utländska medborgare måste arbetet ske manuellt. För skolor i utlandet får CSN information manuellt, vilket innebär att även kontrollen blir manuell för de uppgifterna.

CSN har en samlad grupp som arbetar med misstänkta brott. Gruppen utreder ärenden, skriver polisanmälningar men arbetar även med informationsspridning och utbildning. Utredarna hanterar både ärenden i Sverige och ärenden som rör studenter i utlandet.

## Arbetsförmedlingen

Det samlade arbetet med kontrollfrågor på Arbetsförmedlingen är en relativt ny företeelse. Denna funktion växte fram genom ett projekt mot bidragsbrott och bedrägerier. Sedan den 1 december 2012 har Arbetsförmedlingen en nationell funktion som har det samlade ansvaret för att bedriva kontrollutredningar, brottsbedömningar och polisanmälningar (SOU 2014:16). Sektionen utbetalningskontroll har vuxit i termer av antal anställda de senaste åren. De ansvarar för utredningar om misstänkta felaktiga utbetalningar. Inom sektionen finns även en funktion med medarbetare som utreder bidragsbrott och bedrägerier. De upprättar också Arbetsförmedlingens polisanmälningar. Det finns även kontaktpersoner inom varje marknadsområde på myndigheten som har i uppdrag att motverka felaktiga utbetalningar.

I Arbetsförmedlingens egen riskbedömning från 2014 menar myndigheten att orsaken till riskerna för felaktiga utbetalningar är att regelverken är för omfattande. Det skapar utrymme för hand-

läggarna att göra sina egna tolkningar av regelverken. De befintliga kontrollerna som finns på myndigheten fungerar inte som de var tänkta (SOU 2014:16). Intervjupersonerna i denna undersökning har en god bild av riskerna för välfärdsbrott. Utredare på Arbetsförmedlingen och intervju personer från andra myndigheter beskriver det som att Arbetsförmedlingen visserligen är på rätt väg med kontrollarbetet, men att det behövs ytterligare resurser för att hinna utreda fler misstänkta felaktigheter.

Åtgärder har vidtagits för att försvåra brott inom två kända riskområden – etableringslotsar och höga löner för nystartsjobb. Arbetsförmedlingen har den 20 februari 2015 sagt upp samtliga avtal om etableringslots. Dessutom har regeringen beslutat om en ändring i förordningen (2006:1481) om stöd för nystartsjobb. Det innebär att det finns ett tak på 22 000 kronor för beslut som fattas från och med 1 april 2015.

Eftersom Arbetsförmedlingens stöd innebär skattekrediteringar på arbetsgivarens skattekonto blir det centralt att ta reda på om någon lön har gått ut till den anställde som krediteringen avser. Att via kontrolluppgifter kontrollera arbetsgivarens förehavanden är ett viktigt verktyg, men kontrolluppgiften släpar som bekant efter. Det innebär att Arbetsförmedlingen är begränsad till uppgifter från företaget, som i detta fall är den som begår välfärdsbrottet. Är det fråga om en kontant lön är det i praktiken omöjligt att kontrollera om den gått ut till rätt person. Det blir mycket upp till handläggaren att värdera underlag mot de impulser om brott som kommit in. Det är därmed svårt att upptäcka brottet i realtid.

## Socialtjänsten inom kommunerna

Den aktuella kommunen får själv välja hur arbetet mot felaktiga utbetalningar ska organiseras. Av den anledningen skiljer sig arbetet mycket mellan landets 290 kommuner. På många håll finns det inte någon särskild funktion för felaktiga utbetalningar, frågan är inte prioriterad av kommunledningen. På andra håll har särskilda utredare till arbetsuppgift att utreda felaktiga utbetalningar från det ekonomiska biståndet, så kallade FUT-utredare.

En kommun som satsat på att organisera kontrollverksamheten är Stockholms stad som under 2008 började utforma det nuvarande kontrollarbetet i projektform. FUT-utredare finns i varje stadsdel och genomför själva utredningsarbetet. Det är upp till varje stadsdel att organisera arbetet vilket enligt intervju personer fått till följd att FUT-utredarnas verksamhet är väldigt olika prioriterad. Som komplement till stadsdelarna finns en central förvaltning som samordnar arbetet. Samtliga FUT-utredare träffas i ett nätverk en gång i månaden och diskuterar utvecklings- och informationsfrågor samt föredrar ärenden. De FUT-utredare som vi har intervjuat beskriver att de skulle behöva ytterligare resurser till kontrollverksamheten för att hinna med att utreda alla misstankar.

I ärenden med ekonomiskt bistånd kontrollerar socialtjänsten bland annat bosättning, inkomst och tillgångar. Det innebär att uppgifter från bland annat Skatteverket och uppgifter om bidrag från utbetalande myndigheter är viktiga. Det finns en förhållandevis ny elektronisk tjänst som kommunerna kan ansluta sig till (Sammansatt bastjänst ekonomiskt bistånd, SSBTEK). Tjänsten gör det möjligt för kommunen att via sitt verksamhetssystem elektroniskt få information från arbetslöshetskassorna, Arbetsförmedlingen, CSN, Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Skatteverket. Tjänsten ska underlätta handläggningen av ekonomiskt bistånd och möjliggöra en enklare och säkrare hämtning av uppgifter.

Deltar sökanden i till exempel någon arbetsmarknadsåtgärd eller studerar (svenska för invandrare) kontrolleras närvaron manuellt. Det sker oftast genom att personen lämnar en närvarorapport eller via särskilda närvarorapporteringsystem.

Kommunens möjligheter att hämta och lämna uppgifter till utbetalande myndigheter är förhållandevis begränsade (SOU 2007:45). Många förhållanden verifieras med intyg som den sökande själv lämnar in. Det ställer särskilda krav på socialsekreterarna att vara observanta på en del varningssignaler.

## Pensionsmyndigheten

Kontrollverksamheten på Pensionsmyndigheten består av ett fåtal kontrollutredare som sitter i en samlad funktion. Impulser inkommer till Pensionsmyndigheten dels via andra myndigheter, dels via anonyma tips. Intervjupersoner och seminariedeltagare från Pensionsmyndigheten betonar att pensionärer inte är särskilt brottsbenägna. Vid tecken på felaktigheter kontrolleras främst levnadsstatus, ålder, bosättning, hyra och släktskap. Barn till avlidna föräldrar kan få bidrag. Pensionärer som bor utomlands kan ta med sig sin pension. Det innebär att utländska intyg är centrala för myndigheten. Dessa kan dock vara svåra att bedöma, vilket en utredare förklarar:

*Det är klart, är det stämplat med korrekt stämpel gör vi inte så mycket mer. Vi nöjer oss med det. Så det är klart, det är jättesvårt att upptäcka.*

Handläggare på Pensionsmyndigheten menar att de skulle behöva mer rutinmässiga kontroller i arbetet med individer som haft många återkrav eller tidigare figurerat i kontrollutredningar. Pensionsmyndigheten förlitar sig mycket på de impulser som kommer från allmänheten och från andra myndigheter. En intervjuperson menar att myndigheten skulle ha mycket att vinna på att arbeta mer med riskanalyser.

## Universitets- och högskolerådet

UHR fungerar som grindvakt både in i det svenska utbildningssystemet och in på arbetsmarknaden då de bedömer vad en utländsk utbildning motsvarar i Sverige. UHR har ingen specifik kontrollenhet, utan kontroll utförs av handläggarna i samband med ansökan. När det gäller bedömning av utländsk utbildning är det handläggarnas ansvar att skaffa sig erfarenhet om hur ett utländskt betyg eller examina från ett specifikt universitet ska se ut. Här handlar det om att bli dokumentexpert.

Vid ansökan till universitet och högskola hämtar UHR uppgifter från betygsdatabasen. Då systemet är datoriserat är det svårt att manipulera de inrapporterade betygen. Systemet förlitar sig på att grunduppgifterna som är inrapporterade av komvux, gymnasium, högskola eller universitet är korrekta. Vissa gymnasieskolor och komvux är inte anslutna till betygsdatabasen och äldre betyg finns inte med. Det medför en viss manuell hantering av betyg på papperskopior. Myndigheten gör stickprovskontroller och en del av ärendena i denna studie har upptäckts genom sådana kontroller.

## Kontroll av den statliga lönegarantin

Det är Kronofogden som utövar tillsyn över den statliga lönegarantin. Länsstyrelsen har inte i uppdrag att kontrollera att lönegaranti går ut till rätt person, men de gör det ändå i vissa fall där det är möjligt. Dels genom att kontakta konkursförvaltaren om att samma person fått lönegaranti upprepade gånger, dels genom att konkursförvaltarna kommunicerar beslut till Länsstyrelsen.

Konkursförvaltaren kontrollerar både företaget som går i konkurs och arbetstagarnas rätt till lönegaranti genom att granska det konkursade företagens handlingar och underlag. Konkursförvaltaren kan inte göra fördjupad kontroll i alla ärenden då det blir för dyrt. De måste därför vara skickliga på att identifiera varnings signaler och vidta kontrollåtgärder vid misstänkta arbetstagare.

Ibland är underlagen mycket bristfälliga, de kan till och med saknas helt. Vid intervjuer med konkursförvaltare betonar de vikten av en rutin. Därför har en checklista tagits fram av Kronofogden som är avsedd att vara ett stöd för konkursförvaltarna exempelvis vid brist på information från det konkursade bolaget. En konkursförvaltare förklarar nyttan av checklistan:

*Lönegarantihantering är ju en myndighetsutövning; vi blir ju myndighetspersoner just i den stunden vi fattar lönegarantibeslut. Det är ju alltid, till syvende och sist, den ansvariga konkursförvaltaren som måste bestämma sig för hur man ska göra. Men den där checklistan är ett stöd just i utredningsarbetet, och ger viss vägledning om vilken typ av åtgärder man kan vidta.*

Flera intervjupersoner påpekar att möjligheterna till kontroll skulle förbättras om länsstyrelserna fick ett gemensamt it-system. Det skapar en bättre överblick över all utbetald lönegaranti och ger större möjligheter att upptäcka misstänkta utbetalningar. Inte minst om det finns möjligheter att följa särskilt aktiva ”arbetstagare”.

Skatteverket har uppgifter om misstänkta ”arbetsgivare”. Ett exempel är om de till Skatteverket deklarerade sociala avgifterna ökar en tid före konkursen. En konkursförvaltare menar att Skatteverket borde kunna lämna uppgifter om att de misstänker falska kontrolluppgifter:

*Jag har blivit förordnad att förvalta en konkurs, jag vet ingenting [om företaget]. Därför behöver konkursförvaltaren all möjlig information, inte minst när det gäller lönegarantifrågorna. De kommer ju väldigt tidigt i konkursen, och det är ju ofta bland de första åtgärderna man får lov att vidta, se till att hantera personalen. Då är man ju inte hjälpt av att man kanske i ett senare utredningsskede får information om saker och ting, för att då är ju alla lönegarantibeslut fattade och pengarna redan utbetalade. (...) Den information som vi behöver – som kunde påverka beslutet [om lönegaranti], den behöver man ju väldigt snabbt.*

## Systemöversyn saknas

Trots att välfärdssystemet hänger ihop agerar myndigheterna i hög grad utifrån det egna uppdraget. De reflekterar inte över sin del i helheten. Samma uppgifter återkommer mellan myndigheter, samma personer återkommer i systemet. Det blir ett problem då vissa gärningspersoner har en helt annan helhetssyn och inte ser dessa myndighetsgränser utan växlar mellan bidrag. En intervjuperson förklarar:

*Jag menar, det är ingen som tjänar på att man sparkar ut någon från socialförsäkringen och sedan springer samma person iväg till a-kassan och får samma pengar där. Det viktiga är att man faktiskt ser till att komma åt de personer som ska kommas åt. Att man faktiskt fokuserar på det som är ett stort problem för trygghetssystemet, för skattebetalarna, och inte bara på utgifterna i den egna verksamheten.*

Med undantag för handläggarna som arbetar på servicekontoren har handläggare på de olika myndigheterna mycket liten kunskap om hur det fungerar på andra utbetalande myndigheter. Trots att det egna uppdraget av förklarliga skäl prioriteras, ger många av denna undersöknings intervjupersoner uttryck för en stor nyfikenhet om närliggande myndigheters uppdrag. Även om kunskapen framför allt rör den egna verksamheten inser intervjupersonerna



att det finns likartade problem och möjliga lösningar på andra myndigheter.

## Informationsflödet i välfärdssystemet

Det svenska välfärdssystemet innehåller ett stort antal myndigheter, vilket gör det centralt med informationsutbyte mellan dessa enheter. I exempelvis Danmark och Norge har man valt en annan lösning med en stor, central aktör som hanterar de flesta uppgifter och bidrag, vilket underlättar informationsflödet (se [www.borger.dk](http://www.borger.dk) och [www.nav.no](http://www.nav.no)). En stor del av intervjumaterialet handlar om utmaningen att få informationsflödet att fungera i det svenska välfärdssystemet.

### Regelverken är beroende av varandra

Det finns många avväganden att göra i sekretessfrågor. Den enskildes integritet ska vägas mot 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.

Ett tydligt exempel på vikten av informationsöverföring är när en person felaktigt försöker få bidrag från olika myndigheter samtidigt. Vad som ger rätt till ersättning i ett regelverk påverkar också bedömningen för ett annat. Med en intervjuad handläggares ord:

*Det här [intyget] hjälper mig hos a-kassan, men det stjälper mig hos Försäkringskassan.*

Citatet handlar om hur en gärningsperson kan vilja ha hög lön på intyget till arbetslöshetskassan, men låg inkomst inför Försäkringskassan. Sådana uppgifter kan också avslöja brottslighet. Genom åren har därför informationsutbytet ökat genom vissa möjligheter till samkörningar av registeruppgifter mellan myndigheter. Det finns också sekretessbrytande regler som ger vissa möjligheter att föra över information i enskilda fall.

### Generalklausulen av begränsad nytta

Den mest omtalade regeln för informationsöverföring är den så kallade generalklausulen i 10 kap. 27 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Av denna framgår att en sekretessbelagd uppgift får lämnas till en myndighet om det är uppenbart att intresset av att lämna ut uppgiften har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda.

Av förståeliga skäl finns en stor osäkerhet när generalklausulen får användas. Lagtexten ger inte mycket vägledning. Intervjuer

med myndighetspersoner ger dock bilden av att generalklausulen inte tillämpas slentrianmässigt utan regelmässigt i situationer som bedöms som allvarliga. Det handlar främst om grövre bidragsbrott som genererar stora utbetalningar. Ett annat exempel är tungt brottsbelastade personer inom kriminella grupperingar som kombinerar svarta inkomster med bidrag.

Sannolikt kommer generalklausulen att minska något i betydelse om ett nytt lagförslag införs om informationsutbyte vid samverkan mot grov organiserad brottslighet (Ds 2014:30). Förslaget tar sikte på informationsutbyte vid formaliserad samverkan mot brottslighet som är allvarlig och omfattande. Förutom brottsbekämpande och några andra myndigheter gäller lagförslaget Försäkringskassan, Skatteverket och Migrationsverket. På välfärdsområdet saknas följaktligen ett antal myndigheter, vilket Brå påpekat i sitt remissyttrande (Brå 2014). Det gäller framför allt Arbetsförmedlingen, Pensionsmyndigheten och konkursförvaltarna.

Den samverkan som lagförslaget har som mall är arbetet inom satsningen mot grov organiserad brottslighet, framför allt samverkan inom ramen för regionala underrättelsecentrum (RUC). Informationsöverföring mellan de samverkande myndigheterna har hittills skett enligt vad Brå erfarit med stöd av generalklausulen (jfr Brå 2011:20).

Generalklausulen och det nya lagförslaget kan därför sägas hantera fall av allvarligare brottslighet. Lagförslaget är dessutom begränsat till formaliserad samverkan och kvalificerat till organiserad och systematiskt bedriven brottslighet som begås av en grupp personer.

Ytterligare en regel som myndigheterna brukar använda finns i 10 kap. 2 § samma lag. Enligt denna bestämmelse hindrar inte sekretess att en uppgift lämnas till en myndighet om det är nödvändigt för att den utlämnande myndigheten ska kunna fullgöra sin verksamhet. Den vanliga situationen är dock att det är den mottagande myndigheten som är i behov av informationsöverföring. Bestämmelsen täcker därför förhållandevis få fall.

## Lagen om underrättelseskyldighet viktigare

Väsentligt utökade möjligheter till informationsutbyte infördes dock genom lagen (2008:206) om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemet (prop. 2007/08:48). Den gäller sådana bidrag, ersättningar och lån för personligt ändamål (ekonomiska förmåner) som beslutas av Migrationsverket, Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, CSN, Arbetsförmedlingen, kommunerna eller arbetslöshetskassorna (1 §).

Underrättelseskyldigheten gäller om det finns anledning att anta att en ekonomisk förmån har beslutats eller betalats ut felaktigt eller med ett för högt belopp (3 §). Det är Migrationsverket,

Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Skatteverket (ej i den brottsbekämpande verksamheten), Kronofogden, CSN, Arbetsförmedlingen och arbetslöshetskassorna som ska underrätta den myndighet eller organisation som fattat beslutet (2 §).

Underrättelseskyldigheten är helt och hållet knuten till bidragsbrottslagen (2007:612) som straffbelägger oriktiga uppgifter eller oanmälda ändrade förhållanden, med risk för felaktiga eller för höga utbetalningar (prop. 2006/07:80). Bidragsbrottslagen omfattar samma ekonomiska bidrag som lagen om underrättelseskyldighet. Det är också samma utbetalande myndigheter.

Redan av lagen framgår att den är begränsad till ekonomiska bidrag till individer. Det betyder att reglerna inte gäller när brotten innefattar stöd som betalas ut till arbetsgivare. Framför allt Arbetsförmedlingens arbetsgivarstöd drabbas, där utbetalningarna ofta är stora. Inte heller lönegarantin omfattas. Ytterligare en komplikation är att utbetalande myndigheter, som Försäkringskassan, kan upptäcka svartarbete, men saknar möjlighet att lämna uppgiften till Skatteverket.

En annan begränsning är att den kommunala socialtjänsten kan få uppgifter, men inte lämna. Samtidigt tyder intervjuerna på att socialtjänsten har mest ingående kunskap om en person genom sin lokala närvaro. I fråga om försörjningsstödet sker dessutom en allsidig bedömning till följd av att det ska betalas ut först när andra alternativ är uteslutna. Därför borde socialtjänsten ha störst förutsättningar att lämna uppgifter till andra myndigheter. Enstaka intervjupersoner ger uttryck för frustration kring denna begränsning. En utredare förklarar:

*Om vi själva upptäcker ett ärende – för det händer tyvärr ganska ofta att vi upptäcker att någon får bostadsbidrag eller aktivitetsstöd och inte borde få det, eller CSN. Det är faktiskt jätteirriterande att man inte kan ringa och säga det. Vi pratar ju med klienten och säger att det är viktigt att du avbryter detta och kontaktar dem. Men det är ju inte alltid de gör det.*

Bristen på informationsutbyte kan innebära att både en kommun och en myndighet utreder samma person för i allt väsentligt samma brottslighet. Enligt intervjupersoner finns ett särskilt behov av samordning mellan kommunens ekonomiska bistånd och Försäkringskassans bostadsbidrag.

## Underrättelseskyldigheten används för sällan

En utredare menar att lagen om underrättelseskyldighet är:

*En lag som är bra i grund och botten. Problemet är dock att den egentligen inte används, i princip.*

En intervjuperson med lång erfarenhet av kontrollarbete berättar att mycket arbete lades ner för att sprida kunskap om lagen om underrättelseskyldighet – när lagen var ny. Flera intervjupersoner nämner att myndigheternas impulser till varandra ökade. Särskilda formulär togs fram, kontaktpersoner utsågs och information spreds på myndigheternas intranät.

*Men de som ser något är ju de som jobbar med förmånerna eller utbetalningsfunktionerna. De känner knappt till att lagen finns. Det är en stor förklaring till att det blir så få underrättelser, och det gäller alla myndigheter. Det är en enorm potential som inte utnyttjas. Vi tog på oss att informera på hemmaplan. Det är många år sedan och saker faller i glömska.*

Många intervjupersoner betonar att det är oklart vad lagen ger dem för möjligheter. Exakt vilka uppgifter får man lämna vidare och till vem? Dessutom är det resurskrävande att skriva en underrättelse. Särskilt om handläggaren vill skicka med bilagor som underlag.

På frågan om socialtjänsten får många underrättelser från andra myndigheter eller organisationer svarar en FUT-utredare att den används väldigt lite. En rad intervjupersoner efterfrågar flera uppgifter, särskilt från Skatteverket. När en person får exempelvis ekonomiskt bistånd syns det inte hos Skatteverket, vilket gör att myndigheten inte lämnar underrättelser om andra inkomster till kommunen – om de inte på annat sätt fått veta att personen får ekonomiskt bistånd.

En annan myndighetsperson menar också att det kommer få underrättelser, men har löst problemet på annat sätt, vid sidan av regleringen. Det handlar då om att handläggare informellt har upparbetat kontakt med varandra. Dessa kontakter kan användas för att stämma av om felaktigheter förekommer kring vissa sökanden. Av förklarliga skäl är det bättre att tydliggöra regelverket och använda lagen om underrättelseskyldighet, något som kommer att föreslås i denna rapport avslutande kapitel.

Ett annat hinder är att handläggare kan sakna kunskap om vad andra myndigheter och organisationer behöver för uppgifter. Med andra ord handlar det om svårigheten att identifiera tecken på felaktiga uppgifter i andra verksamheters system. Det hänger på handläggaren att upptäcka att något är intressant för en annan myndighet. En kontrollutredare betonar därför vikten av lokalt samarbete och att ha kontaktpersoner för att förstå vad som är relevant.

En handläggare, som deltar i ett nätverk om informationsutbyte, förklarar den rådande okunskapen:

*Och det är nog mycket en okunskap hos folk. Att man inte riktigt vet hur de olika förmånerna påverkar varandra. /.../ Vi har ju Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen som kanske*

*har jättemycket gemensamt och jag tror att det kan vara väldigt svårt att hålla reda på vad de andra myndigheterna gör.*

## Ökad effekt av lagen?

Det tål att påpekas att de flesta intervjupersoner arbetar med att utreda misstänkta välfärdsbrott. När de pratar om enkel informationsöverföring är de inte ute efter att kartlägga alla bidragstagare i Sverige. Tvärtom handlar det om att snabbt få ut relevanta uppgifter där det finns tecken på felaktigheter. Eftersom lagen om underrättelseskyldighet används mycket sparsamt måste de aktivt begära in uppgifter. Ibland blir det mycket resurskrävande, särskilt när mottagaren på en annan myndighet inte har tillräcklig kunskap om vare sig lagen om underrättelseskyldighet eller om den frågande myndighetens behov av informationen.

### *Ett mer systematiskt utbyte*

Intervjupersoner framhåller också att svagheten med underrättelser är att de kommer slumpmässigt. En intervjuperson på Försäkringskassan berättar att man har försökt skapa ett mer systematiskt utbyte av information med Skatteverket. Som exempel nämner intervjupersonen att de misstänker att en taxichaufför som söker ersättning samtidigt arbetar. Ringer Försäkringskassan då till Skatteverket?

*Ja, det är klart, det skulle vi kunna göra. Men då måste man sitta i varje ärende och ringa och ställa frågan. Och vi vill ju jobba systematiskt, vi vill hellre ha in uppgifterna på fil.*

Det är enbart i undantagsfall frågor ställs till andra verksamhetsgrenar inom verksamheten eller till andra myndigheter. Svårigheten är att enas om vad som är undantagsfallen, vad man ska gå vidare med eller inte.

Vid sidan av lagen om underrättelseskyldighet har ett antal myndigheter en skyldighet att meddela Skatteverket när de upptäcker att en persons folkbokföringsadress är felaktig eller ofullständig (2 § folkbokföringsförordningen). Av de i studien deltagande myndigheterna omfattas CSN, Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Kronofogden, Migrationsverket och kommuner (men där är socialtjänsten undantagen). Det finns en e-tjänst mellan Skatteverket och CSN som har lett till väsentligt fler avstämningar av sådana uppgifter. Fördelen är att CSN inte behöver gå in i andra applikationer. Tjänsten är öppen för samtliga myndigheter, men det krävs viss anpassning för att kunna ansluta sig.

### *Mer uppgifter i underrättelsen*

Eftersom lagen enbart omfattar en underrättelse, beskriver intervjuade utredare att de behöver mer uppgifter. Ibland behövs ett

samarbete för att komma igång med en utredning på bästa sätt. Intervjupersoner efterlyser särskilt uppgifter om gärningspersonens övriga brottslighet, som inte behöver framgå i underrättelsen. Till detta kommer en närmare beskrivning av de händelser som får den andra myndigheten att upptäcka välfärdsbrottet. Några intervjupersoner betonar vikten av att underrättelsen beskriver vilken typ av arbete gärningspersonen utfört, när och i vilken omfattning. Det är uppgifter som enkelt kan ställas mot vad gärningspersonen sagt vid ansökningstillfället.

En tydlig illustration kommer från en handläggare på en arbetslöshetskassa. De får ibland information från Skatteverket om att exempelvis taxichaufförer arbetar svart, men de lämnar inte ut körjournalerna.

*Och vi behöver körjournalerna för att kunna fortsätta utredningen, som det nu är får vi lägga ner.*

Lagen om underrättelseskyldighet kan fungera bättre genom att tydliggöra vilken typ av information som andra myndigheter behöver för att kunna gå vidare med ett ärende. Genom mer frekventa underrättelser och återkoppling från den mottagande myndigheten lär sig den delande myndigheten vilken typ av uppgifter som behövs för att initiera en utredning.

## Sekretesshinder inom myndigheter

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. Vid första anblick har Skatteverket flera separata verksamhetsgrenar med olika ansvarsområden. Verksamhetsgrenarna antas syssla med så vitt skilda saker att det inte finns något behov av att hämta information mellan grenarna för att kunna göra en fullgod utredning.

En intervjuperson menar att så inte är fallet med exempelvis falska identiteter. För att kunna göra en identitets- och bosättningsutredning behövs information från beskattningen. Det kan också finnas värdefull information hos skattebrottsenheterna. En annan handläggare på folkbokföringen ser ett behov av att i stället lämna över uppgifter till skattesidan.

*Vi lämnar signaler i de fall där en arbetsgivare inte är arbetsgivarregistrerad och har en anställd som jobbat under lång tid. Då vill vi ju gärna lämna över de uppgifterna eller skicka signaler om att det här borde ni utreda bättre. Men det går inte.*

Skatteverkets folkbokföring har inte direktåtkomst till Skatteverkets beskattningsregister. I stället måste frågan ställas i varje enskilt fall.

Även på kommunerna betonar intervjupersoner problem med sekretess inom verksamheten. En utredare förklarar:

*I vårt fall sitter vi ju dessutom och dubbeljobbar eftersom varje stadsdel har sekretess inom staden. Vi kan inte föra det här vidare. Så när en person flyttar, då kan man blåsa nästa stadsdel.*

Däremot går det inte att få ekonomiskt bistånd från flera stadsdelar samtidigt. På den punkten finns en spärr. Men mellan kommuner saknas en sådan spärr enligt en intervjuperson:

*Personer kan alltså utan problem ha ekonomiskt [bistånd] i två olika kommuner utan att de båda kommunerna får reda på det, eftersom vi inte kan dela information mellan varandra. Vi behöver ett samkörningsregister tillsammans med de övriga kommunerna. Det är viktigt för att kunna upptäcka om personen har ekonomiskt bistånd i flera kommuner.*

## Uppgifter från privata aktörer

Privata aktörer sitter på viktiga uppgifter om pågående välfärdsbrott. Det tydligaste exemplet är de olika intygsgivarna. Socialtjänsten, Pensionsmyndigheten och Försäkringskassan behöver stämna av uppgifter om exempelvis en hyras storlek.

Uppgifter från banker avseende andra inkomster är också viktiga uppgifter för myndigheterna. Flertalet intervjupersoner ser ett behov av att få uppgifter om kontotransaktioner direkt från bankerna. I dagsläget är det inte möjligt på grund av den starka banksekretessen. I dag kan Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten hämta in information direkt från banken angående kontoutdrag vid utredningar som gäller bostadsbidrag och bostadstillägg. Intervjupersoner menar att det är önskvärt att ha de uppgifterna även vid utredningar som gäller vissa andra förmånsslag. Socialtjänsten kan inte få tillgång till den sökandes kontoutdrag direkt från banken, de är i stället hänvisade till de uppgifter som den sökande själv lämnar in.

Ytterligare en aktör är privata försäkringsbolag. Privata pensionsförsäkringar ger rätt till livränta vid sjukdom som försäkringsbolagen betalar ut. Det handlar om mycket stora belopp. Utredare på försäkringsbolag efterlyser uppgifter om Försäkringskassan drar in sjukpenning eller sjukersättning, eftersom det kan påverka deras beslut om livränta. Även den motsatta situationen uppstår ibland, där försäkringsbolaget gör en utredning och upptäcker brott mot Försäkringskassan. I den situationen finns inga hinder för försäkringsbolaget att underrätta Försäkringskassan.

I intervjuer med handläggare och utredare har det visat sig att de kan hämta mycket information från öppna källor på internet. Handläggarna nämner bland annat att de använder sig av allabolag.se, birthday.se, Eniro, hitta.se, Facebook och liknande för att

hitta information om personer som handläggaren misstänker för välfärdsbrott. Via de ovan nämnda hemsidorna går det att ta reda på personens namn och telefonnummer, var personen är skriven, vilka bolag personen företräder eller om företaget som ställt ut ett arbetsgivarintyg existerar.

En del handläggare tycker att det är lite anmärkningsvärt att man som myndighetsperson får förlita sig på öppna källor på internet för informationsinhämtning i ärenden. Ärenden avgörs inte enbart av information från internet, men där den kompletterande informationen är svag blir internet viktig som källa. Hemsidorna drivs av privata aktörer och det finns egentligen ingen garanti för myndigheterna att uppgifterna de hämtar in stämmer, även om hemsidorna i mångt och mycket anses vara tillförlitliga.

## Uppgifter från allmänheten

Det förekommer att allmänheten tipsar de utbetalande myndigheterna om misstänkta gärningspersoner. Tipsen kan komma in via e-post, telefon eller brev. Intervjupersoner beskriver att det kan vara problematiskt att bedöma relevansen hos inkomna uppgifter. Är det sant det som tipsaren påstår eller handlar det snarare om en konflikt mellan två personer? Även om det är svårt att arbeta utifrån tips beskriver intervjuade myndighetspersoner de inkomna uppgifterna som en viktig del i arbetet. Några ärenden har initierats till följd av sådana tips.

Särskilt viktigt är det för dem som saknar möjlighet att göra hembesök eller arbetsplatsbesök, och är begränsade till skrivbordsutredningar. Där blir tipsen utifrån än viktigare.

## Ett teoretiskt perspektiv på myndigheterna i välfärden

Mot bakgrund av beskrivningarna av myndigheternas åtgärder samt syn på och erfarenhet av kontroll är ämnet för detta avsnitt hur organisationerna förhåller sig till varandra. De finns inom samma fält, men liknar de varandra? Ses någon som föregångare? Varför ser det ut så här?

I rapporten betraktar vi välfärdssystemet som en helhet. Detta organisationsfält kan analyseras med hjälp av nyinstitutionell organisationsteori (Eriksson-Zetterquist 2005). Myndigheterna bidrar till att utveckla strukturer och regler som gäller inom det specifika fältet. Det skapas myter som myndigheterna upprätthåller utåt, exempelvis att intyg säkerställer att korrekta uppgifter lämnas till myndigheten från den sökande.

Myndigheterna i välfärdssystemet må ha delvis liknande uppdrag och höra ihop, men de är inte koordinerade. Med avseende på kontroll har de utbetalande myndigheterna olika förutsättningar

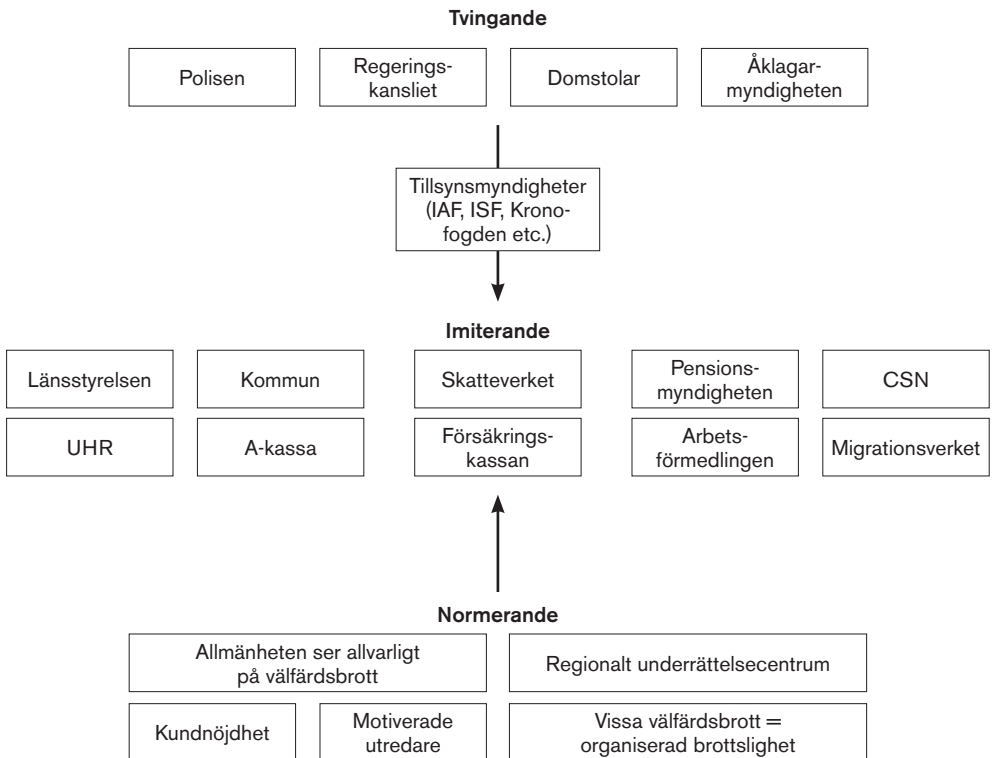


och verksamhet. Teorin säger att organisationerna starkt påverkas av sin omgivning (Abrahamsson och Andersen 2005). Eftersom kontroll är en i vissa fall mycket begränsad sidoverksamhet till utbetalning av bidrag har myndigheterna troligen ett större behov än ”vanligt” av att ta intryck av varandra. I materialet illustreras det inte minst av olika samverkansgrupper där kontrollutredare från de olika myndigheterna möts och diskuterar gemensamma frågor.

Trycket att utveckla kontrollverksamhet kommer från de andra organisationerna i välfärdssystemet. Organisationerna inom detta fält blir därmed mer homogena och samtidigt mer stabila (Eriksson-Zetterquist 2005, Christensen Laegreid 2005). Stabiliteten grundar sig i att myndigheterna genom att närma sig varandra skapar legitimitet genom att i detta fall bygga upp en kontrollverksamhet. Behovet av att på så sätt skapa legitimitet är särskilt stort hos myndigheter med liten erfarenhet av kontroll.

Att myndigheterna tenderar att efterlikna varandra kan förklaras genom tre faktorer. De sammanfattas i termen isomorfism och delas upp i tvingande, imiterande och normerande (Eriksson-Zetterquist 2005).

**Bild 4. Karta över välfärdssystemet och processer som får dess myndigheter att likna varandra.**



## Påverkan ovanifrån

Starkare organisationer kräver att svagare organisationer ska anpassa sig till formella och informella krav. Det kommer framför allt ur politisk påverkan. Inom den nyinstitutionella teorin benämns detta som tvingande isomorfism (DiMaggio och Powell 1983).

Den starkaste organisationen är i detta fall regeringen och riksdag som genom departementen utövar påverkan på de övriga organisationerna.<sup>2</sup> Genom främst regleringsbrev och budget har departementen stark påverkan på om myndigheternas ledning prioriterar arbete med återkrav och kontroll. Uppfattas många återkrav och anmälningar som ett tecken på god kontroll eller dålig handläggning? Även (förändrad) lagstiftning är ett sätt att påverka.

Signaler om kontroll och hur den bör utövas kommer primärt från departementet för respektive myndighet. Särskilt finansdepartementet har en viktig position, eftersom det har huvudansvaret för att statliga medel används effektivt. Det var finansdepartementet som tog initiativet till den så kallade FUT-delegationen, där ett tydligt syfte just var att minska felaktiga utbetalningar och bättre hushålla med statliga medel (SOU 2008:74). Då myndigheterna inom organisationsfältet har skilda uppdrag sorterar de under olika departement. Trots olika departement har denna rapport visat att arbetet med att förebygga och bekämpa välfärdsbrott binder myndigheterna samman.

Även myndigheter kan utgöra en tvingande faktor. Det tydligaste exemplet är tillsynsmyndigheter som genom sina granskningar identifierar brister och föreslår hur myndigheten kan förbättra och utveckla sitt arbete. Även om dessa myndigheter inte har en direkt tvingande funktion, det vill säga att de styr de utbetalande myndigheterna, kan deras slutsatser påverka regleringsbrev och uppdrag från regeringen. Inom detta fält finns tillsynsmyndigheterna ISF, IAF, IVO och Kronofogden i egenskap av Tillsynsmyndighet i konkurser.

Polisen, Åklagarmyndigheten och domstolarna utövar påverkan genom beslut i utredningar och domar om välfärdsbrott. Exempel från materialet är att de försöker tydliggöra vad som måste dokumenteras i handläggning och utredas i kontrollutredningen på den utbetalande myndigheten för att åklagare ska kunna väcka åtal och sedan resultera i fällande domar. Vissa intervjupersoner inom rättsväsendet uttrycker missnöje med bristande kontrollarbete, särskilt i handläggningen. Genom att framföra kritik i stora brottsutredningar eller samverkansgrupper där de möter representanter för de utbetalande myndigheterna försöker de påverka (”tvinga”) myndigheterna att förbättra kontrollerna.

<sup>2</sup> Inom nyinstitutionell organisationsteori brukar man också beakta exempelvis EU:s påverkan. Välfärdsbrott är ett område som EU visat visst intresse för, men det har inte resulterat i någon direkt styrning. Därför håller sig denna rapport på nationell nivå i analyserna.

## Myndigheterna härmar varandra

Som redan framgått av rapporten är kontrollverksamheten förhållandevis ny och delvis främmande för de utbetalande myndigheterna. Det är också en ytterst begränsad del av resurserna som används till kontroll. Detta skapar rimligtvis en känsla av osäkerhet hos organisationerna. Organisationernas mål är också tveetydiga eller svåra att förena – med snabbt och korrekt utbetalt. Isomorfin säger då att myndigheterna som svar på utmaningen kan välja att imitera en annan organisation som uppfattas som framgångsrik och ha hög legitimitet inom fältet (Eriksson-Zetterquist 2005).

Detta syns också i intervjuerna. När arbetet mot felaktiga utbetalningar inleddes tittade många myndigheter på Skatteverket. Där hade särskilda skattebrottsenheter etablerats. Dessutom fanns stor erfarenhet av kontroll inom beskattningsverksamheten.

I intervjuerna framgår också att Försäkringskassan fått rollen som föregångare bland de utbetalande myndigheterna vad gäller kontrollarbete. Genom sin roll som stor utbetalande myndighet är Försäkringskassan en central spelare på fältet. De har under många år satsat på kontrollfrågor och har en väl inarbetad struktur för kontroll. Handläggare och utredare på övriga utbetalande myndigheter återkommer till att deras myndighet sneglat mycket på Försäkringskassan vid utformningen av kontrollverksamheten.

Det är framför allt Pensionsmyndigheten, Migrationsverket, Arbetsförmedlingen och CSN som imiterar Försäkringskassan. Kommunerna, arbetslöshetskassorna och länsstyrelserna styrs delvis av andra regelverk. I vissa avseenden som rör kontroll imiterar de dock Försäkringskassan. Tydligast är det hos arbetslöshetskassorna, möjligen till följd av att de liknar Försäkringskassan mer genom att den utbetalande verksamheten dominerar. Kommunerna och länsstyrelserna har betydligt bredare uppdrag. Dessutom ingår arbetslöshetskassorna fullt ut i lagen om underrättelseskyldighet.

## Yttre faktorer påverkar arbetet

Ett sätt för myndigheterna att öka legitimiteten är att öka professionaliseringen. Det sker på två sätt. Dels genom att öka andelen anställda med akademisk utbildning, dels genom att hålla interna utbildningar för exempelvis handläggare och kontrollutredare. Att personalen har liknande utbildning blir ett sätt att likrikta organisationerna. Gemensamma utbildningar och nätverk, ibland över myndighetsgränserna, gör att de anställda lättare identifierar sig med varandra. Identifikationen underlättas ännu mer när myndigheterna inför liknande titlar (kontrollutredare) och enheter med ordet kontroll i namnet. Alla dessa faktorer kan betecknas som normerande (DiMaggio och Powell 1983).

Professionaliseringen och de interna utbildningarna skapar forum för samverkan mellan organisationerna. Ett flertal intervju-

personer framhåller samarbetet i de regionala underrättelsecentren som stärkande för myndighetssamverkan i stort. Medarbetare från utbetalande myndigheter har en viktig roll i de regionala underrättelsecentren genom att de behärskar välfärdssystemets komplexa regelverk (se även SOU 2014:16). På så sätt är professionaliseringen en förutsättning för samverkan.

Genom de regionala underrättelsecentren hittar myndigheterna vägar in till varandra, samverkan får legitimitet och kontakter knyts. För att ett ärende ska hamna i centret krävs att personen har koppling till grov organiserad brottslighet. Det innebär att det tidigare varit ett forum för brottsbekämpande myndigheter. Med tiden har fler och fler kontroll- samt utbetalande myndigheter involverats i arbetet. Exempelvis har Arbetsförmedlingen nyligen beslutat om att ingå i de regionala underrättelsecentren. Då deras bidrag missbrukas av grov organiserad brottslighet har deras medverkan länge efterfrågats. Flera intervjupersoner på Polisen är tacksamma för denna utveckling eftersom de behöver Arbetsförmedlingens kompetens gällande regelverken.

De goda erfarenheterna från denna professionaliserade myndighetssamverkan – där utbetalande myndigheter sitter tillsammans med rättsväsendets myndigheter – kan i sin tur föda nya arenor för samverkan. Alla gärningspersoner tillhör inte grov organiserad brottslighet, utan kräver samverkansorgan på annan nivå. På så sätt får samarbetet i regionala underrättelsecenter spridningseffekter.

Allmänheten ser inte med blida ögon på bidragsfusk (TNS Sifo 2010, FUT-delegationen 2007b). En hög andel, om än minskande, anser att myndigheterna gör för lite kontroller (TNS Sifo 2010, jfr Försäkringskassan 2014:5).

Internetanalysen i denna undersökning illustrerar att personer som frågar om fuskstrategier i vissa fall får hård kritik från andra skribenter i forumen. Allmänhetens syn kan användas som argument för att driva kontrollfrågor på en utbetalande myndighet. Bidragsfusk har som nyss nämnts kopplats ihop med organiserad brottslighet. Storskaliga upplägg i form av assistansbedrägerier eller lönegarantihärvor har fått medieutrymme. Även detta kan få myndigheterna att förändra kontrollen för att skydda sina system och öka sin legitimitet.

En tydlig illustration av normerande faktorer är alla de mycket motiverade kontrollutredare som intervjuats i denna undersökning. De upprörs över brister i handläggningen och regelverken. Dessutom finns myndighetsövergripande forum där de träffas och utvecklar en samsyn om problem. Dessa drivna kontrollutredare kan formera ett engagemang för kontrollfrågor som når ända upp till myndigheternas ledning.

Vissa faktorer kan dock påverka till mindre fokus på kontroll. De utbetalande myndigheterna har direktiv om snabba utbetal-

ningar. Bidragstagarna betraktas som kunder, där myndigheterna ska sträva efter ”nöjda kunder” vilket uppnås med hjälp av snabba och effektiva utbetalningar utan krångel. Dessa krav kommer ovanifrån och kan användas för att motivera att kontrolleras ner till förmån för effektivitet. Kundnöjdheten formar verksamheten.

## Kontroll i välfärdssystemet: En sammanfattning

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 den situation som återspeglas i intervjuer och ärenden. Den tredje och avslutande modellen skissar på några framkomliga vägar att förbättra kontrollen. Dessa utvecklas i rapportens avslutande förebyggande kapitel.

Tabell 4. En sammanfattning av kontroll i välfärdssystemet.

	Tänkt kontroll	Verklig kontroll	Möjlig kontroll
<b>Intygsgivarna</b>	Intygsgivare med stor insyn i sökandens förhållanden och hög integritet. Skriver inte bara intyg utan gör egna bedömningar.	Intygsgivare har egna vinstintressen och vill slippa hot och problem eller hjälpa sina vänner. Förstår inte sin roll som intygsgivare.	Motiverade och ersätta intygsgivare. Arbetsgivarintyg kan ersättas av någon form av månadsuppgift. Utmaningen är att komma närmare betalningarna.
<b>Ledning</b>	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 förmåns-handläggarna. Insikt om att kontroll och effektivitet går att förena.
<b>Handläggare</b>	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".
<b>Kontrollutredare</b>	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 svårånga-de fusket, som handläggarna inte kan upptäcka.
<b>System</b>	System som möjliggör uppföljning och kontroll. Tydliga regelverk, samkörningar, underrättelser.	Systemet har krångliga regelverk, dåliga kontrollplaner. Systemet försvårar uppföljning. Möjligheter som finns till underrättelse och information utnyttjas inte. Vissa bidrag täcks inte.	Ett system med förenklade och harmoniserade regelverk, kunskap om närliggande system, de möjligheter som finns till att lämna underrättelser utnyttjas.
<b>Intyg</b>	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.

# Slutsatser

## Systemet vilar på identiteter

Välfärdssystemet grundar sig på att rätt person får rätt bidrag. Ofta har uppmärksamheten angående fel och fusk kretsat kring frågan om rätt bidrag, men sällan om rätt person. Undersökningen visar att det inte är okomplicerat att slå fast vem som är rätt person. Det förekommer också att personer har två eller fler identiteter, vilket kan ge flera parallella bidrag och dessutom skapa förutsättningar för annan brottslighet.

Visserligen hanteras identitetshandlingar i hela välfärdssystemet. Trots detta kontrolleras identiteter framför allt av Skatteverket och Migrationsverket. På Migrationsverket sker i vissa fall en prövning av handlingen. Den myndighet som hanterar allas identiteter är Skatteverkets folkbokföring, som har begränsade utredningsresurser. Tonvikten ligger på att registrera identitets- och bosättningsuppgifter. Inom särskilda insatser och projekt kan felaktiga identiteter upptäckas. Men utredningsresurserna är små. Övriga myndigheter hämtar uppgifter från folkbokföringen och tar dem för givna. Detta innebär att folkbokföringen blir en av de mest strategiska verksamheterna i välfärdssystemet. Genom högre kvalitet i deras register förebyggs fel i hela systemet.

## Arbetsgivarintyg avgör bidrag

Skatteverket har redan identifierats som en strategisk myndighet genom folkbokföringens beslut i identitetsfrågan. Ytterligare en viktig funktion är beskattningens beslut om inkomst. Många bidrag baseras nämligen på uppgifter om tidigare inkomst. Till detta kommer bidrag som riktar sig till arbetsgivare för arbetskraftens löner.

Detta innebär att 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. I undersökningen ingår handskrivna, svårtydda och i öv-

rigt bristfälliga intyg. De uppgifter som kommer in godtas i många fall. I vissa fall initieras dock en utredning om inkomsten på den utbetalande myndigheten.

Undersökningen visar också att arbetsgivarna har få incitament att vara kontrollanter i välfärdssystemet. De kan känna stark lojalitet med arbetstagaren. Ibland ingår ett felaktigt arbetsgivarintyg i en överenskommelse om svartarbete. I vissa fall är det arbetsgivaren som begår det grövsta brottet genom felaktigt utbetalda bidrag från exempelvis Arbetsförmedlingen.

## Intyget har stor betydelse

Rapporten visar att arbetsgivarna inte är ett undantag – ytterst få intygsgivare ser sin roll som garantier för korrekta utbetalningar. Läkare kan pressas att göra bedömningar utifrån patientens egen berättelse, när objektiva undersökningsfynd saknas. I vissa fall finns andra personer på plats som för patientens talan. Hot från patienter och press från läkarens arbetsgivare som vill ha nöjda kunder förekommer också. Hyresvärden är lojal med sin hyresgäst. Konkursförvaltare ska fatta snabba beslut eftersom det rör sig om en social skyddslagstiftning. Trots det tillskrivs intygsgivarnas uppgifter mycket stor betydelse.

Myndigheterna fungerar också som intygsgivare åt varandra, men ser inte sin roll för helheten. Några intervjupersoner betonar att de tillskriver vissa intyg mycket liten betydelse eftersom handlingen är osäker. Trots detta lägger de in uppgifter från intyget i systemet, uppgifter som andra myndigheter sedan hämtar. På så sätt fungerar myndigheter också som ”intygsvättar”. Felaktiga identiteter hos Skatteverket blir till synes korrekta hos andra myndigheter, där samtliga fel ackumuleras hos Pensionsmyndigheten.

## Välfärdssystemet

Denna rapport kommunicerar tydligt hur samhällets välfärdssystem visserligen består av olika regleringar och myndigheter, men att dessa hänger samman i ett intrikat nät av beroenden. Även vissa gärningspersoner uppfattar välfärdssystemet som ett enda system, där man söker sig till myndigheter och bidrag där man uppfattar att kontrollen är svag.

Blir det fel på ett ställe påverkar det utfallet någon annanstans. För att vara spetsig blir det en extremt hög ”ränteavkastning” på kostnaden för exempelvis ett felaktigt arbetsgivarintyg som ger utdelning genom tillgång till arbetslöshetsersättning, sjukpenninggrundande inkomst och även pensionsgrundande inkomst. I slutändan blir pensionssystemet väldigt hårt ansatt eftersom det är där felen ackumuleras. Av undersökningen framgår att pensionssystemet i förhållande till andra system är mest beroende av upp-

gifter från andra myndigheter. De felaktiga intygen har lämnats långt tidigare i kedjan.

I systemet där de olika bidragen och myndigheterna hänger samman blir det inkonsekvent med de ibland mycket skarpa gränser som finns mellan myndigheterna. Det finns visserligen en lag om underrättelseskyldighet, men den omfattar inte alla myndigheter och bidrag. Eftersom myndigheternas beslut påverkar varandra borde informationsutbytet öka, särskilt när misstankar om välfärdsbrott uppkommer mot en annan myndighet.

## Förebygga och upptäcka välfärdsbrott

Om välfärdssystemet på ovan nämnda sätt saknar koordinering så är situationen med kontrollen än mer eftersatt. Ansvarsfördelningen i välfärdssystemet är oklar. Myndigheterna fattar en rad beslut som påverkar andra myndigheter, men man tar bara ansvar för sina egna beslut och bidrag.

På liknande sätt är det med kontrollverksamheten inom en myndighet. De flesta myndigheterna har särskilda kontrollutredare, eller handläggare, som arbetar med efterkontroll. Undersökningen visar att granskningen av intygen snarare sker av förmånshandläggare inför utbetalningen. Där prioriteras dock snabb handläggning framför kontroll. En möjlig förklaring är att den oklara ansvarsfördelningen följer med in i myndigheterna och det faktum att ordet kontroll ofta används för att beskriva åtgärder när bidraget redan utbetalats. Det medför att arbetet att förebygga eller tidigt stoppa felaktiga utbetalningar inte prioriteras.

Även om de utbetalande myndigheterna är kluvna till kontrollarbete visar de intresse för frågan. Flera myndigheter uppfattar Försäkringskassan som en föregångare och försöker lära sig av den och andra myndigheters erfarenheter. Trots begränsade resurser finns ett intresse av att bli bättre på att upptäcka felaktiga utbetalningar.

## Upptäcktsrisken varierar

Vissa välfärdsbrott är lättare att upptäcka än andra. Ytterligheterna när sökanden själv förfalskat intyg och stora upplägg blir ofta kända av myndigheterna. I det första fallet har en motiverad och kunnig förmånshandläggare stora möjligheter att avslöja det felaktiga intyget före utbetalning. Annars riskerar kontrollen att snarare bli rituell än relevant. Intyget tas in för granskning, men handläggaren vet inte alltid vad den ska titta efter.

Vid mer omfattande välfärdsbrott finns helt andra resurser att utreda brottsligheten. Detsamma gäller välfärdsbrott begångna av personer som också begår andra grova brott. Betydligt fler myn-



digheter intresserar sig för den här typen av gärningspersoner vilket medför en ökad upptäcktsrisk även för deras välfärdsbrott.

De välfärdsbrott som är svåra för myndigheterna att upptäcka är de gärningspersoner som ”glider in” i brottsligheten samt de som begår brott med hjälp av företag. I det första fallet har en kontinuerlig uppföljning av sökanden och dennes förhållanden en avgörande betydelse för upptäckt. Det handlar även om att arbetsmarknaden kan ta emot personer som kommer från ett långvarigt bidragstagande.

I fallen med företag spelar inte minst Skatteverket en central roll. Företagen används sällan enbart för välfärdsbrott, utan det finns också inslag av skatte- och bokföringsbrott, brottslighet som är Skatteverkets och Ekobrottsmyndighetens ansvarsområden. Både denna undersökning och tidigare studier visar att utbetalande myndigheter har lite svårare att utreda företag (jfr ISF och Brå 2011:12, Brå 2011:7). Utredarna tränas i att utreda sökandens förhållanden, men juridiska personer kräver andra utredningsmetoder.

För att de felaktiga utbetalningarna ska komma till den utbetalande myndighetens kännedom förutsätts att brottsutredande myndigheter som upptäcker ”kringbrottsligheten” också kan identifiera ett välfärdsbrott. Att vissa bidrag och regelverk är svåra att förstå illustreras av intervjuade myndighetspersoner som efterlyser utökat samarbete med framför allt Arbetsförmedlingen och Länsstyrelsen. Försäkringskassan har kommit längre än övriga utbetalande myndigheter i att utveckla samverkan med brottsbekämpande myndigheter.

## Ingen vill bli den sista utan bidrag

Både skatte- och välfärdssystemen bygger på tanken att de flesta skattskyldiga och försäkrade lämnar korrekta uppgifter. Ett av flera skäl till att de flesta lämnar korrekta uppgifter är att systemet uppfattas som legitimt; det fungerar i huvudsak väl. När vi uppfattar att andra är lojala med skatter, avgifter och bidrag för det med sig att vi själva också är lojala. Särskilt uppfattningen att det finns ett kontrollsystem gör var och en av oss trygga i förvisningen att de flesta andra också gör rätt (Hechter 1987).

Välfärdsbrottsligheten utmanar gruppsolidariteten 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. I hög grad är det dagens arbetstagare och arbetsgivare som i realiteten svarar för de löpande pensionsutbetalningarna. De gör det med förtroende för att den kommande generationen ska visa samma solidaritet.

Det är särskilt vikten av förtroende som många ekobrottsforskare lyfter fram; förtroende mellan människor och till systemen. Välfärden med dess skatte- och avgiftsfinansiering hör till det mest grundläggande i dagens samhälle. Tidigare forskning om ekonomisk brottslighet har visat att de ekonomiska skadorna av brotten är underordnade skadorna på sociala relationer i samhället (Sutherland 1949).

## Välfärdssystemet i framtiden

Välfärdsbrotten riskerar att föra med sig att lojaliteten med regelverket minskar. På europeisk policynivå och i den kriminologiska forskningen söker man bredda skadebegreppet för att se vidare än de närmast till hands liggande ekonomiska eller fysiska skadorna (vander Beken 2003, Harfield 2006, Greenfield och Paoli 2013).

Utmärkande för välfärdsbrotten är att de riktar sig mot regler som helt och hållet är ett resultat av välfärdspolitiska reformer. Därför finns också ett samband mellan å ena sidan välfärdsbrottens omfattning och struktur och å andra sidan hur långt och på vilket sätt välfärdssystemet ska sträcka sig och organiseras. Det finns givetvis olika uppfattningar om detta. Men om utgångsläget är att systemet ska se ut ungefär som i dag, innebär välfärdsbrotten en rad påfrestningar.

Välfärdsbrotten riskerar därför att minska förtroende i samhället, till välfärdssystemet och till 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.

En försämrad välfärd kommer att drabba dem som är sämst lottrade. Vill man slå vakt om välfärdssystemet finns det därför skäl att fortsätta FUT-delegationens arbete med att minska utrymmet för välfärdsbrott. En god början är att motverka felaktiga intyg.

# Förebyggande förslag

Hittills har rapporten identifierat hur gärningspersoner med hjälp av felaktiga intyg utnyttjar brister i välfärdssystemet för att begå brott. Mot dessa identifierade brister formuleras här förebyggande förslag.

## Informationsflödet i välfärdssystemet

Exempel finns i studien med sökande som lämnar med varandra oförenliga uppgifter till olika myndigheter. Syftet har varit att er-hålla bidrag felaktigt från flera myndigheter samtidigt (se även ISF och Brå 2011:12). För myndigheterna är det därmed en fördel att de hänger ihop i ett välfärdssystem. Men det finns mycket att vinna på att förbättra informationsflödet mellan myndigheterna i systemet.

## Underrättelseskyldigheten borde utvidgas

Som framgått av kapitlet om kontroll tar generalklausulen och ett aktuellt lagförslag om informationsutbyte vid samverkan mot organiserad brottslighet sikte på allvarligare fall. Lagen om underrättelseskyldighet gäller ekonomiska bidrag till enskilda. Den träffar inte företagens välfärdsbrott. Det framstår därför som att det finns ett glapp.

Till detta glapp är förklaringen att det nu aktuella lagförslaget liksom lagen om underrättelseskyldighet kommit till för att lösa aktuella och tydliga problem (enskildas fusk och problem med organiserad brottslighet generellt). Företagens välfärdsbrott har inte lyfts fram på samma sätt. Lagen om underrättelseskyldighet har sin upprinnelse i att bidragsfusk kom upp på den politiska agendan (Korsell, Skinnari och Hagstedt 2007, Jonsson 2010). Denna förändrade syn på frågan manifesteras inte minst genom FUT-delegationen (SOU 2008:74).

Lagförslaget om informationsutbyte vid myndighetssamverkan mot grov organiserad brottslighet ska ses mot bakgrund av mobiliseringen mot denna brottslighet (GOB-satsningen), framför allt konkretiserad med samverkansrådet, operativa rådet och regionala underrättelsecentra (Brå 2011:20).

Brå föreslår att lagen om underrättelseskyldighet bör utvidgas till att omfatta alla bidrag i välfärdssystemet. Av särskilt stor betydelse är att inkludera stöden till företagare. Inte minst Arbetsförmedlingen ger väsentligt större stöd till företagare än till enskilda personer, och det framstår som ologiskt att uppgiftsskyldigheten är inskränkt till de små stöden men inte till de stora (jfr SOU 2008:74, SOU 2014:16, RiR 2011:20). Även lönegarantin bör omfattas av lagen.

Enligt lagen om underrättelseskyldighet får socialtjänsten uppgifter, men kan inte lämna uppgifter eller impulser till andra. Vid första anblick kan det framstå som rimligt att samhällets yttersta skydds nät är kringgärdat av särskilda hänsyn till integriteten. Samtidigt är socialtjänsten en klientnära verksamhet och studien visar att handläggarna får mycket information om brottslighet mot andra system. Det skapar stor frustration hos handläggarna som är en del av välfärdssystemet, att inte kunna lämna vidare information om brott mot detta system.

### **Sprid kunskap om möjligheterna att lämna impulser**

Som undersökningen visar lämnas inte alla de impulser som vore möjliga med lagen om underrättelseskyldighet. Intervjuade handläggare och utredare återkommer till att det är omständligt att lämna en underrättelse. Det tar tid, ligger vid sidan av de ordinarie uppgifter som har högre prioritet, förutsätter kunskap om lagen och ännu mer andra myndigheters reglering och vilka uppgifter de kan vara i behov av. Handläggarna känner även en osäkerhet om vad de får lämna till andra myndigheter. Konsekvensen blir att man blir försiktig och lämnar för få impulser. Samma beteende har noterats i studier inom det närliggande området att lämna uppgifter om misstänkt penningtvätt för att myndigheterna ska kunna arbeta tillgångsriktat (jfr Brå 2008:10, Nelen 2004).

De utbildningsinsatser som genomfördes när lagen om underrättelseskyldighet var ny fick antalet impulser att öka kraftigt. Det finns återigen ett behov av sådana utbildningsinsatser. Vid sidan av dessa insatser behöver handläggarna få tydliggjort vilka möjligheter som finns att lämna impulser. Utmaningen är att beskriva exempel som är relevanta och uppkommer i deras arbete, och vilken information de i sådana situationer får lämna vidare. Inte minst de utbetalande myndigheternas jurister kan här hjälpa till att formulera exempel.

### **Överväg direktåtkomst för fler uppgifter**

Som framgått av undersökningen finns vissa hinder för att få en effektiv överföring av uppgifter (jfr SOU 2007:45). Underrättelse-

skyldigheten har ett ålderdomligt drag över sig som är illa anpassat till moderna it-system med riskprofilering och där uppgifter från olika håll jämförs med varandra. Skatteverket var först ut med den typen av automatiska granskningssystem och som beskrivits i rapporten har dessa börjat användas i välfärdssystemet. Särskilt Försäkringskassan har tagit efter, men fler utbetalande myndigheter följer i fotspåren.

Redan i dag förekommer en hel del automatisk informationsöverföring och direktåtkomst till andra myndigheters och organisationers system. Vilka myndigheter som får hämta vilka uppgifter är dock något slumpmässigt. Givet att välfärdssystemet hänger ihop bör det övervägas att utvidga direktåtkomst till att omfatta fler bidrag och myndigheter. Det betyder att det också finns ett behov av en översyn av databas- och registerlagstiftningar med ett samlat grepp för välfärdssystemets olika myndigheter.

## Hämta uppgifter från säkraste källan

De enklaste välfärdsbrotten i undersökningen bygger på att den sökande själv har manipulerat eller ersatt intygsgivarens handling. För att underlätta för arbetsgivare och sökande genomför arbetslöshetskassorna ett arbete med en arbetsgivarportal. Det minskar oavsiktliga fel och underlättar för arbetsgivaren att fylla i intyget. Av intresse för denna rapport är att det samtidigt försvårar för den sökande att själv förfälska intyg. Försäkringskassan har ett liknande system som omfattar en hög andel läkare och läkarintyg. Sådana system som bygger på en form av e-legitimation visar vilka uppgifter som kommer direkt från intygsgivaren.

Eftersom vissa intyg och intygsgivare är ytterst osäkra finns ett intresse bland intervjupersoner att få del av kontouppgifter från banker. I stället för en oklar hyresavi går det då att se exakt vad personen har betalat i hyra. Försäkringskassan har möjlighet att hämta kontoutdrag direkt från banken för bostadsbidrag och bostadstillägg. Eftersom även vissa arbetsgivarintyg är osäkra uppfattas ett behov av att få uppgifter från banker om löneutbetalningars storlek. Banksekretessen är stark och det finns goda skäl för det. Men frågan är om lagstiftaren analyserat vilka uppgifter som är viktigast för utbetalningar från välfärdssystemet. Rimligtvis borde dessa prioriteras när det gäller att få uppgifter direkt från banken.

## Myndigheterna har liknande uppdrag

Som flera gånger slagits fast i rapporten har de olika myndigheterna mycket gemensamt. Det ger stora möjligheter att lära av varandras erfarenheter.

## Kontrollkompetens

En gemensam utmaning är att förstärka kontrollperspektivet redan i förmånshandläggningen. Förmånshandläggaren behöver förstå sin roll för helheten och ges tid att utföra relevanta kontrollåtgärder. Flera myndighetspersoner menar att det är relativt enkelt att genom urval och riktade kontroller ta fram ärenden för granskning. Det förutsätter dock att handläggaren har rätt kompetens att identifiera felaktiga intyg och andra fel (jfr RiR 2011:20).

Kompetensbristen beskrivs som särskilt akut när bidragen riktar sig till företag. Några exempel på frågor handläggaren bör ställa är: Vem äger företaget och vad har den för relation till den anställde som ska ha bidrag? Finns ekonomiskt utrymme i bolagen för de (höga) lönerna? Är bolaget nystartat? Matchar omsättningen antalet anställda? Finns en reell verksamhet? Hur ser företaget ut i Skatteverkets register?

### *Lär av varandra*

Myndigheterna kan förbättra sin kontrollkompetens. Exempel på innovativa projekt rör Försäkringskassans läkarprojekt där alla intyg under en viss period från samma läkare granskades. Genom att jämföra intyg från samma intygsgivare upptäcktes mönster som inte gått att identifiera i ordinarie handläggning. Sådana projekt kan också avslöja varningssignaler som kan födas in i myndighetens ordinarie kontrollarbete.

För några år sedan utvecklade Försäkringskassan, Skatteverket och Polisen sitt utredningsarbete mot assistansbedrägerier genom några stora utredningar (ISF och Brå 2011:12). Denna rapport visar på motsvarande behov på andra områden, inte minst dem som gäller företag. Ett förslag är att i projektform hitta metoder för framgångsrikt kontrollarbete när det gäller Arbetsförmedlingens företagargestöd. Arbetsförmedlingen fattar beslut och har kunskap om bidragen, Skatteverket har kunskap om företagen och kan granska bokföring och göra revision. Skattebrottsenheterna kan utföra brottsutredningar och folkbokföringen kan ha kunskap om felaktiga identiteter, eller att personer har lämnat landet. Beroende på granskningsobjekt kan även andra utbetalande myndigheter ingå.

Kommunerna har kommit olika långt i sitt arbete med att motverka felaktiga utbetalningar. De är dock många, olika stora och har helt olika förutsättningar. Här kan Sveriges kommuner och landsting (SKL) bidra till kontrollkompetensen bland annat genom att sprida goda exempel från framgångsrika kommuner.

De finns många intyg i välfärdssystemet och det är svårt för alla myndigheter att vara experter på alla intyg. Vissa myndigheter har mer erfarenhet av att granska en viss typ av intyg. Några exempel är Försäkringskassan och läkarintyg, UHR och utländska betyg och Migrationsverket och pass. Att i större utsträckning än i dag

dra nytta av den kompetens som finns på närliggande myndigheter är ett resurseffektivt sätt att förstärka sin egen kontrollkompetens.

## Ut på fältet

Vissa välfärdsbrott är svåra att upptäcka och leda i bevisning enbart genom att granska intygen. Ett tydligt exempel är bosättningsbaserade bidrag. Bostadsintyget kan vara av mycket enkel beskaffenhet och röra fel adress. För att kontrollera om ett misstänkt intyg är felaktigt blir det i sådana fall nödvändigt att genomföra hembesök. Försäkringskassan, folkbokföringen och kommunen har här gemensamma intressen och kan med sina olika verktyg upptäcka felaktigheter. För att Skatteverket ska kunna kontrollera misstänkta folkbokföringar krävs ytterligare verktyg som en möjlighet att ge sig ut på fältet (jfr SOU 2008:74). Eftersom besök på fältet är resurskrävande är det viktigt att verktygen används vid tämligen konkreta misstankar om fel.

Ett annat välfärdsbrott som kräver uppgifter från fältet är assistansbedrägerier. Här har Försäkringskassan möjlighet att göra besök i brukarens hem och notera vilka assistenter som arbetar där. IVO får göra oannonserade besök. Av särskilt stort intresse vid sådana besök i anordnarens lokaler är tecken på tidrapporter signerade in blanco och tecken på att mutor betalas ut till brukare. För att granska företagets bokföring och redovisning behöver även Skatteverket kopplas in. Vid misstänkta välfärdsbrott kan Polisen utföra spaning.

Ytterligare exempel på åtgärder på fältet rör skenanställningar. Här behövs fler platsbesök på de arbetsplatser som erbjuder personer att komma till Sverige genom ett arbetstillstånd. Fackförbunden har en viktig roll i processen och kan genom noggrannare granskning av arbetsgivarna upptäcka felaktigheter i ett tidigt skede. Eftersom det sällan är arbetskraften som drar de stora vinsterna av missbruket av regelverket har fackförbunden gemensamma intressen av att hjälpa myndigheterna att identifiera oseriösa ”arbetsgivare”.

## Vem ska värna systemet?

Även om de utbetalande myndigheterna gör vad de kan för att motverka välfärdsbrott, saknar de verktyg. Skatteverket, brottsbekämpande myndigheter, regeringen och vissa privata aktörer har potential att fylla viktiga funktioner för välfärdssystemet.

### Skatteverket: Viktig för välfärdssystemet som helhet

Av undersökningen framgår att vissa regelverk och myndigheter är särskilt viktiga och fungerar som grindvakter i välfärdssystemet.

mets nätverk. Vad som släpps igenom där fortplantas vidare i nätverket.

Skatteverkets folkbokförings- och beskattningsverksamheter har information som är viktig för varje del av välfärdssystemet. Visserligen är inte Skatteverkets mest centrala uppdrag att säkerställa korrekta utbetalningar hos andra myndigheter. I kraft av sin grundläggande funktion i systemet bör det dock övervägas om myndigheten ska bredda sitt uppdrag. En roll som grindvakt borde rimligtvis innebära en något förändrad lagstiftning med större öppenhet för information både från och till andra myndigheter. Frågan om sekretess kan inte enbart bestämmas utifrån funktionen folkbokföring och skatt. Detta eftersom myndigheternas beslut påverkar varandra och en myndighet eller verksamhetsgren kan upptäcka brott mot andra delar (jfr Skatteverket 2013, SOU 2007:45). Av undersökningen och en genomgång från Skatteverket framgår att sekretesshindren skapar problem för att upptäcka och utreda brottslighet i andra delar av systemet (Skatteverket 2013).

Förekomsten av dubbla och felaktiga identiteter genererar inte enbart felaktiga utbetalningar utan försvårar också brottsutredningar. Intervjupersoner från flera myndigheter beskriver problemen med det rådande systemet där felaktiga personnummer till följd av spårbarhetskrav ligger kvar. Det går visserligen att koppla ihop flera identiteter som rör samma individ, men detta verktyg är otillräckligt. Särskilt mot bakgrund av att myndigheterna hämtar uppgifter från varandra, där spelar folkbokföringen en mycket viktig roll (jfr SOU 2008:74).

## Brottsbekämpande myndigheter

De utbetalande myndigheterna kan ta hjälp av polis och åklagare för att förbättra anmälningar och underlätta en eventuell brottsutredning. När bidragsbrottslagen kom genomfördes ett omfattande arbete för att säkerställa att anmälningarna skulle hålla hög kvalitet och bespara åklagarna arbete i form av kompletteringar från myndigheterna. Det finns också exempel på samverkansprojekt där Försäkringskassan, Polisen och Åklagarmyndigheten arbetat nära varandra för att säkerställa att enbart brott polisanmäls och att anmälan har en tydlig struktur (Brå 2008:6).

Den här undersökningen visar inte på några sådana breda insatser. Att sådana insatser kan ha effekt illustreras av en intervjuad polis som arbetat med en kommun för att utveckla deras mall för polisanmälningar. Resultatet är att kommunen skickar rätt underlag i ett begripligt format och besparar Polisen onödigt arbete. Det har också medfört att denna polis prioriterar ärenden från denna kommun eftersom anmälningarna håller hög kvalitet. Om polisens benägenhet att arbeta med ärendena ökar, resulterar det också i kortare utredningstider. Detta exempel illustrerar vikten av återkoppling från poliser och åklagare (jfr RiR 2011:20).



Vissa välfärdsbrott är komplexa och har tydliga kopplingar till annan brottslighet. Dessa är svåra för de utbetalande myndigheterna att upptäcka men myndigheter i kontroll- och rättskedjan kan snubbla över dessa brott när de utreder skattebrott, bedrägerier eller traditionell brottslighet. För att kunna utreda även välfärdsbrotten behöver deras kunskap om brotten öka. Att intresset är stort illustreras av intervjupersoner i denna undersökning och tidigare studier som ser nyttan och vill att Arbetsförmedlingen och länsstyrelserna i större utsträckning ska delta i myndighetssamarbetet mot grov organiserad brottslighet (SOU 2014:16, Rikspolisstyrelsen 2013). Om de utbetalande myndigheterna är måna om samverkan kan de få mycket på köpet i form av utredningshjälp och identifierade välfärdsbrott.

## Ersätt intygsgivare med säkrare uppgifter

Undersökningen visar att få intygsgivare är medvetna om sin roll i välfärdssystemet. Även om det säkert går att öka medvetenheten och få högre kvalitet i intygen finns det gränser. En alternativ strategi är att ersätta intygsgivare, där det går, med säkrare uppgifter. En stor del av intygen kretsar kring betalningar av lön, hyra eller arbetsgivaravgifter. Genom att komma närmare dessa betalningar minskar risken för felaktiga intyg och uppgifter. Om månadsuppgift i den Parlamentariska socialförsäkringsutredningens enklare form (e-inkomst för anställda) införs kan den ersätta intyg som rör inkomster och arbetsgivaravgifter. Dessutom försvåras fusket med kontrolluppgifter. Med andra ord anser Brå det angeläget att snarast införa månadsuppgift i någon form (SOU 2015:21, SOU 2011:40, Brå 2011).

Vissa intygsgivare är betydligt svårare att ersätta. Läkarna är en tydlig sådan. För särskilt stora bidragsutbetalningar, exempelvis assistansersättning berättar några intervjupersoner att det finns förslag på att man bör begränsa vilka läkare som får skriva läkarintyg och läkarutlåtande. Det kan också motiveras med att tämligen omfattande patientutredningar kräver en viss kompetens och erfarenhet. Liknande erfarenheter finns på andra områden. Socialstyrelsens föreskrifter innehåller särskilda kompetenskrav på läkare som exempelvis utfärdar rättspsykiatriska utlåtanden (SOSFS 2005:29, SOSFS 2013:4).

## Regeringen

För regeringen finns utmaningar, inte minst eftersom välfärdssystemet består av många myndigheter och departement. Av förklarliga skäl försvårar detta styrningen. Det ställer stora krav på samordning av de olika departementens och myndigheternas verksamheter. För att förbättra regeringens styrning krävs ett systemper-

spektiv, med andra ord är det viktigt att ta hänsyn till vilken roll myndigheterna har i välfärdssystemet.

Ur regleringssynpunkt finns en utmaning eftersom välfärdssystemet fått utvecklas med olika styrning under lång tid. När brottslighet uppmärksammas och sekretess- och kontrollfrågor ställer till problem åtgärdas de på lite olika sätt. En risk är att vissa områden, där problemen är svårare att beskriva, inte täcks in av relevant reglering. Flera utredningar har konstaterat att det ställer till problem att Arbetsförmedlingens företagare inte omfattas av bidragsbrottslagen (RiR 2011:20, SOU 2014:16, SOU 2008:74). Den här undersökningen har en ännu bredare syn på välfärdsbrott och inkluderar exempelvis lönegarantibedrägerier. Gärningspersonerna växlar mellan bidrag och begår samma handlingar. Därför bör regeringen överväga om det inte skulle förenkla situationen, särskilt för Arbetsförmedlingen, med en likartad straffrättslig reglering av samtliga välfärdsbrott.

## Regelförenklingar

De statliga utredningarna på området har använt termer som ”lätt att göra rätt”, ”rätt och riktigt” och ”snabbt och enkelt”. Men regelförenklingarna har låtit vänta på sig. Det får två konsekvenser. Den första är att ett krångligt regelverk kan medföra att oavsiktliga fel uppstår där varken den sökande eller handläggaren vet vad som krävs av sökanden. Den andra handlar om förtroendet för systemet (jfr Ekonomistyrningsverket 2012). Ett krångligt system skapar distans och riskerar att väcka misstro. Risken är också uppenbar att det bara är motiverade gärningspersoner som orkar identifiera relevanta bidrag och inleda ansökningsförfarande.

Om de oavsiktliga felen är många tar det resurser från ärenden med välfärdsbrott. När de oavsiktliga felen minimeras blir det också enklare att skilja brotten från bristfällig handläggning och otydliga och dåligt pålästa sökanden. När regelverken består av vissa med varandra överlappande bidrag är det inte alltid självklart vilket bidrag den sökande egentligen ska ha. Det faktum att vissa bidrag överlappar varandra gör också behoven av informationsutbyte särskilt stora. Denna undersökning har identifierat vissa gärningspersoner som är duktiga på att navigera i detta system. Risken är att seriösa sökanden avskräcks.

Därför föreslår Brå att nästa statliga utredning som tillsätts på detta område bör ges i särskilt uppdrag att identifiera överlappningar och glapp i regelverk och föreslå regelförenklingar.

## Branschens roll

Undersökningen visar att vissa välfärdsbrott kan påverka konkurrensen. Det innebär att aktörer i näringslivet har egna intressen av att bekämpa åtminstone dessa välfärdsbrott. Två exempel i mate-

rialeet är taxibranschen, där vissa aktörer använder arbetsgivarstöd på ett tveksamt sätt, och assistansbranschen. Vissa av välfärdsbrotten hänger ihop med andra ekobrott inom byggbranschen. Det är inte orimligt att tro att fler branscher berörs av frågan. Genom branschorganisationer kan näringslivet göra mycket för att förebygga välfärdsbrott och värna goda villkor.

Undersökningen innehåller mest data från assistansbranschen då den är tätt sammankopplad med välfärdssystemet. Rimligtvis dominerar de seriösa assistansanordnarna branschen och man kan fråga sig varför de behöver engagera sig i fuskfrågor. För det första drabbas de av osund konkurrens när oseriösa anordnare tar över brukare, exempelvis genom mutor (ISF och Brå 2011:12). För det andra riskerar branschen som helhet att få ett dåligt rykte när oegentligheter kommer fram. Exempelvis byggbranschen har hanterat denna risk genom att aktivt driva frågor om etik och förbättrade kontroller. Detta vore en lämplig väg även för assistansbranschen.

Brå menar att branschorganisationerna skulle kunna arbeta mer aktivt, med aktuella myndigheter, för att få en högre kvalitet i exempelvis tidrapporter, avtal och tillsyn. Det handlar om uppgifter som seriösa företag har tillgängliga och branschorganisationerna kan verka för att kvalitetsarbetet inte drabbar sådana företag negativt. Genom att tvingas lämna uppgifter till myndigheterna måste personer med ett brottsligt uppsåt ljuga, skapa falska dokument eller mörka uppgifter, vilket ökar riskerna för upptäckt. Dessutom ställer förbättrade kontroller till det för gärningspersonerna, som blir osäkra, upplever att riskerna ökar och behöver utveckla sina brottsupplägg. Forskning om skattebrott visar att långt ifrån alla gärningspersoner klarar sådana anpassningar (Brå 2011:7).

## Referenslista

- Abrahamsson, B. och Andersen, J. (2005). *Organisation – Att beskriva och förstå organisationer*. Malmö: Liber.
- Antonopoulos, G. och Tagarov, N. (2012). 8. Greece. The politics of crime. I: Gounev, P. och Ruggiero, V. (red). *Corruption and organized crime in Europe. Illegal partnerships*. London: Routledge.
- Arbetsförmedlingen (2014). *Årsredovisning 2013*. Stockholm: Arbetsförmedlingen.
- Brottsförebyggande rådet, Brå (2005). *När olyckan inte är framme. Bedrägerier mot allmän och privat försäkring*. Rapport 2005:10. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.
- Brottsförebyggande rådet, Brå (2007). *Fusk med a-kassa. Motiv, omfattning och åtgärder*. Rapport 2007:23. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.
- Brottsförebyggande rådet, Brå (2008). *Samverkan mot bidrags-bedrägerier. Exemplet Västmanland och Skåne*. Rapport 2008:6. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.
- Brottsförebyggande rådet, Brå (2011). Remissyttrande över betänkandet *Månadsuppgifter – snabbt och enkelt* (SOU 2011:40). Diarienummer: D 1.1-0238-2011. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.
- Brottsförebyggande rådet, Brå (2011). *Storskaliga skattebrott – En kartläggning av skattebrottslingens kostnader*. Rapport 2011:7. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.
- Brottsförebyggande rådet, Brå (2014). *Korruption i myndighetssverige – Otillåten påverkan mot insider*. Rapport 2014:4. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.
- Brottsförebyggande rådet, Brå (2014). Remissyttrande över betänkandet *Förändrad assistansersättning – en översyn av ersättningssystemet* (SOU2014:9). Diarienummer: 0086/14. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brottsförebyggande rådet, Brå (2014). Remissyttrande över betänkandet *Informationsutbyte vid samverkan mot grov organiserad brottslighet* (Ds 2014:30). Diarienummer: 0226/14 Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Christensen, T. och Laegreid, P. m.fl. (2005). *Organisationsteori för offentlig sektor*. Malmö: Liber.

CSN (2014). *Årsredovisning 2013*. Sundsvall: CSN.

Department for Work and Pensions (2011). *Fraud and error in financial, welfare and revenue services: A systematic map of the empirical research evidence with particular reference to notification of changers of circumstances*. Sheffield: DWP.

DiMaggio, P. och Powell, W. (1983). The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields i *American Sociological Review* Volume 48, Issue 2 147–160.

Ekonomistyrningsverket (2011). *Gemensam skrivelse. Samverkansuppdrag mot felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen 2010*. Rapport 2011:11. Stockholm: Ekonomistyrningsverket.

Ekonomistyrningsverket (2012). *Samverkansuppdraget om utveckling av metoder för och redovisning av resultatet av arbetet mot felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen*. Rapport 2012:6. Stockholm: Ekonomistyrningsverket.

Eriksson-Zetterquist, U. och Kalling, T. (2005). *Organisation och organisering*. Malmö: Liber.

Ezell, A. och Bear, J. (2005). *Degree mills, The Billion-Dollar Industry That Has Sold Over a Million Fake Diplomas*. Amherst: Prometheus Books.

FUT-delegationen (2007a). *Varför blir det fel? Orsaker till felaktiga utbetalningar från trygghetssystemen*. Rapport 5. Stockholm: Fritzes.

FUT-delegationen (2007b). *Vem fuskar och varför? Om attityder till bidragsfusk i Sverige*. Rapport 6. Stockholm: Fritzes.

FUT-delegationen (2007c). *Vad kostar felen? Omfattning av felaktiga utbetalningar från trygghetssystemen*. Rapport 7. Stockholm: Fritzes.

FUT-delegationen (2008). *Hur tryggar vi trygghetssystemen? Kontroller och kontrollmetoder*. Rapport 9. Stockholm: Fritzes.

Försäkringskassan (2014). *Förtroendet under kontroll? Analys av en enkätstudie om kontroller och förtroende*. Socialförsäkringsrapport 2014:5. Stockholm: Försäkringskassan.

- Försäkringskassan (2014). *Särskild redovisning av arbetet med att säkerställa att felaktiga utbetalningar inte görs och att motverka bidragsbrott* (dnr 113421-2014).
- Gounev, P. (2012). 4. Organised crime, corruption and the private sector. I: Gounev, P. och Ruggiero, V. (red.) *Corruption and organized crime in Europe. Illegal partnerships*. London: Routledge.
- Greenfield, V. och Paoli, L. (2013). *A framework to assess the harms of crimes* i *British journal of criminology* 2013:53, s. 864–885.
- Harfield, C. (2006). ”A Paradigm Shift in British Policing.” *British Journal of Criminology*, 46, s. 743–761.
- Hechter, M. (1987). *Principles of Group Solidarity*. Berkeley: University of California Press.
- Högskoleverket (2005). *Bluffuniversitet och falska examensbevis – Sverige och världen*. Rapport 2005:25. Ödeshög: Danagårds Grafiska.
- Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen IAF (2014). *Arbetslöshetskassornas kontroller av arbetsgivarintyg*. Rapport 2014:6.
- Inspektionen för socialförsäkringen och Brottsförebyggande rådet, Brå (2011). *Bidragsbrott och skattebrott. Välfärdens dubbla kriminalitet*. Rapport 2011:12. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.
- Inspektionen för socialförsäkringen (2014). *Vårdvalets effekter på sjukskrivningarna*. Rapport 2014:17. Stockholm: Inspektionen för socialförsäkringen.
- Jeppsson, T. (2006). *Fiffelarnas paradis*. Borås: Recito.
- Johnson, B. (2010). *Kampen om sjukfrånvaron*. Lund: Arkiv förlag.
- Korsell, L. (2005). *Fiffel och fusk i slott och koja*. I Sjöstrand, G. (red.) *Fiffel-Sverige – sociologiska perspektiv på skandaler och fusk*. Malmö: Liber.
- Korsell, L., Hagstedt, J. och Skinnari, J. (2008). Från kelgrisar till styvbarn. *Nordisk Tidsskrift for Kriminalvidenskab*. April, 2008–95. Argang Nr. 1, s. 21–38.
- Korsell, L. och Nilsson, M. (2005). *Att förebygga fel och fusk. Metoder för reglering och kontroll*. Stockholm: Norstedts juridik.
- Lankhorst, F. och Nelen, H. (2004). Professional services and organised crime in the Netherlands. I *Crime, law and social change*, 42:163–188.

- Lundström, Ragnar (2011). *Den kalkylerande medborgaren: Bidragsfusk i svensk välfärdsdebatt 1990–2010*. (Avhandling). Umeå: Sociologiska institutionen, Umeå universitet.
- Middleton, D. och Levi, M. (2004). The role of solicitors in facilitating ‘Organised crime’: Situational crime opportunities and their regulation. I *Crime, Law & Social change*. nr 42. s. 123–161.
- Nelen, H. (2004). Hit them where it hurts most? The proceeds-of-crime approach in the Netherlands. *Crime, Law & Social Change*, nr 41, s. 517–534.
- Pensionsmyndigheten (2014). *Årsredovisning 2013*. Stockholm: Pensionsmyndigheten.
- Proposition 2006/07:80. *Bidragsbrottslag*.
- Proposition 2007/08:48. *Underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen*.
- Rikspolisstyrelsen (2013). Myndigheter i samverkan mot den organiserade brottsligheten 2013. *Redovisningen av resultatet av den särskilda satsningen mot den grova organiserade brottsligheten*. Dnr. A269.375/2013. Stockholm: Rikspolisstyrelsen.
- Riksrevisionen (2011). *Vad blev det av de misstänkta bidragsbrotten?* RiR 2011:20. Stockholm: Riksrevisionen.
- RUC Stockholm (2013). *Identitetsrelaterad brottslighet*. Stockholm: Regionala underrättelsecentret.
- Schneider, F. och Dominik H, E. (2003). *The shadow economy, an international survey*. Cambridge: Cambridge University press.
- Skatteverket (2013). *Behandling av personuppgifter i Skatteverkets verksamhet med brottsutredningar*. Solna: Skatteverket.
- SOU 2006:48 *Bidragsbrott*. Betänkande av Bidragsbrottsutredningen. Stockholm: Fritzes.
- SOU 2007:45. *Utökat elektroniskt utbyte mellan myndigheter*. Betänkande av informationsutbytesutredningen. Stockholm: Fritzes.
- SOU 2008:74. *Rätt och riktigt*. Betänkande av delegationen mot felaktiga utbetalningar. Stockholm: Fritzes.
- SOU 2011:40. *Månadsuppgifter – snabbt och enkelt*. Betänkande av månadsuppgiftsutredningen Stockholm: Fritzes.
- SOU 2012:6. *Åtgärder mot fusk och felaktigheter med assistansersättningen*. Betänkande av utredningen om assistansersättningens kostnader. Stockholm: Fritzes.

SOU 2014:16. *Det ska vara lätt att göra rätt*. Betänkande av utredningen om åtgärder mot felaktiga utbetalningar inom den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. Stockholm: Fritzes.

SOU 2015:21. *Mer trygghet och bättre försäkring*. Slutbetänkande av Parlamentariska socialförsäkringsutredningen. Stockholm: Fritzes.

Sutherland, E. (1949). *White collar crime*. New York: Dryden.

TNS Sifo (2010a). *Attitydundersökning om bidragsbrott*. Stockholm: TNS Sifo.

TNS Sifo (2010b). *Mediebilderna av fusk i välfärdssystemen*. Stockholm: TNS Sifo.

Vander Beken, T. (2003). *Measuring organised crime in Europe. A feasibility study of a risk-based methodology across the European Union*. Antwerp-Apeldoorn: Maklu Publishers.

Vander Beken, T. (2004). Risky business: A risk-based methodology to measure organized crime I *Crime, Law & Social Change* 41: 471–516.



# Bilaga 1

## Kodmall för analys av ärenden

### *System*

*Fk, CSN, PM, MiV, AF, A-kassa, Kommun, SKV, Länsstyrelsen, (tidsperiod, ersättningsnivå etc)*

Har intyget använts i flera system? Vilka?

### *Skada*

*Hur mycket har betalats felaktigt? Eventuella återkrav/besparingsbelopp. Har man lyckats återkräva något? Summor. Vad gav intyget? (komma in på utbildning, utbetalningar, tillgång till fler system etc.)*

### *Intyg/Handling*

*Läkarintyg, Arbetsgivarintyg, Bostadsintyg, ID-handling, Övriga (Hur ser intyget ut, beskriv handling och exakt vad som är fel)*

### *Typ av intyg*

*Felaktigt, oriktigt, manipulerat, i konspiration-duperad intygsgivare*

### *Aktörer (och vad de har gjort)*

*Fuskaren (kön, ålder, yrke, motiv, handling etc.)*

Personalia

Motiv

Handling

### *Intygsgivaren*

Andra aktörer (ta en person i taget om många)

*Dörröppnare, rådgivare, förfalskare, kontaktförmedlare. Var så specifik som det bara går!*

### **Kontroll**

Befintlig kontroll

*Hur har det upptäckts, i vilket skede av "brottet" har det upptäckts. Vad har man tolkat som varningssignaler hos intyget eller bidragstagaren (eller andra aktörer)?*

Kontroll som saknas (om brister framgår av ärendet)

*Går det minska beroendet av intyg? Kan kontrollsystemen förbättras? Finns det myndighetsövergripande lösningar, särskilt mot de strategiska intygen?*

### **Samverkan**

*Parter, hur har det gått till. Vem upptäckte om ej utbetalande myndighet*

### **Brottslighet**

Dom?

Skattebrott/bokföringsbrott etc

Traditionell brottslighet (stölder, narkotika)

Övriga brott



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.

Undersökningen är genomförd av Brå i samarbete med Arbetsförmedlingen, Centrala studiestödsnämnden, Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Skatteverket, Universitets- och högskolerådet, Inspektionen för socialförsäkringen, Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen, Stockholms stad, Arbetslöshetskassornas samorganisation, Migrationsverket, Länsstyrelsen i Stockholm, Kronofogden, Uppsala universitet, Polisen och Åklagarmyndigheten.



**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 • WWW.BRA.SE

ISBN 978-91-87335-42-6 • URN:NBN:SE:BRA-591 • ISSN 1100-6676