

Operativa rådsinsatsen

Trollet

Organiserad brottslighet inom det statliga tandvårdsstödet

A445.667/2019

2019-06-28

Innehåll

1. Inledning	4
1.1 Bakgrund	4
1.2 Avgränsningar	4
1.3 Disposition	4
2. Introduktion till statligt tandvårdsstöd	5
2.1 Vad är statligt tandvårdsstöd?	5
2.2 Hur fungerar utbetalningen av statligt tandvårdsstöd?	5
2.3 Försäkringskassans kontroll av det statliga tandvårdsstödet	5
2.4 Återbetalning och kvittning	6
2.5 Försäkringskassans sanktioner	6
2.6 Vilka myndigheter berörs av administrationen av det statliga tandvårdsstödet?	7
2.7 Felaktiga utbetalningar av tandvårdsstöd	8
3. Insats Trollet	9
3.1 Bakgrund till Trollet	9
3.2 Angreppssätt och arbetsmetoder i Trollet	10
3.3 Trollets underärenden – Stödet, Beth och Flossa	10
3.3.1 Stödet	11
3.3.2 Beth	16
3.3.3 Flossa	21
4. Slutsatser	24
5. Rekommendationer	26
Källor	27

1. Inledning

1.1 Bakgrund

Den myndighetsgemensamma satsningen mot organiserad brottslighet startades 2009. Satsningen utgår från en gemensam inriktning som beslutas av Samverkansrådet, där varje samverkande myndighet representeras av sin generaldirektör eller motsvarande. Operativa rådet ansvarar för den löpande verksamhet som bedrivs inom satsningen. Samtliga myndigheter finns representerade i Operativa rådet.

Myndigheterna som ingår i satsningen är Arbetsförmedlingen, Ekobrottsmyndigheten, Försäkringskassan, Kriminalvården, Kronofogdemyndigheten, Kustbevakningen, Migrationsverket, Skatteverket, Säkerhetspolisen, Polismyndigheten, Tullverket och Åklagarmyndigheten. Myndigheterna samverkar i Nationellt underrättelsecentrum (Nuc) och Regionala underrättelsecenter (Ruc).

I december 2016 initierade Försäkringskassan fenomenärendet Trollet med efterföljande underärenden rörande statligt tandvårdsstöd i den myndighetsgemensamma satsningen mot organiserad brottslighet. Ärendet har pågått under perioden december 2016 till juni 2019. Detta har inneburit att Försäkringskassan fått möjlighet att nyttja information från många olika myndigheter i utredningsarbetet. Rapportens avsikt är att på ett övergripande sätt beskriva det myndighetsgemensamma arbete som skett inom ramen för insatsen. Rapporten syftar till att utifrån den kunskap som erhållits i det myndighetsgemensamma arbetet ge förslag på vidare utredning och åtgärder som bedöms vara relevanta för att ge Försäkringskassan och andra myndigheter bättre möjligheter att förhindra, stoppa och beivra brottsligt och systematiskt utnyttjande av det statliga tandvårdsstödet.

1.2 Avgränsningar

Rapporten ska inte ses som en generell kartläggning eller analys av bedrägerier mot det statliga tandvårdsstödet, utan rapporten fokuserar på de kunskaper och erfarenheter som erhållits i de aktuella ärendena som utretts inom ramen för myndighetssamverkan mot organiserad brottslighet.

1.3 Disposition

Rapporten beskriver i kapitel 2 övergripande hur förmånen statligt tandvårdsstöd fungerar samt hur Försäkringskassans kontrollsystem ser ut.

I kapitel 3 presenteras Operativa rådsärendet Trollet och dess tre underärenden – Stödet, Beth och Flossa. I kapitlet beskrivs också översiktligt den arbetsmetodik som användes i Nuc med exempelvis urvalsprofiler.

I kapitel 4 och 5 presenteras de slutsatser och rekommendationer som Nuc kommit fram till baserat på arbetet inom ramen för Trollet.

2. Introduktion till statligt tandvårdsstöd

2.1 Vad är statligt tandvårdsstöd?

Det nuvarande statliga tandvårdsstödet infördes 1 juli 2008. Det statliga tandvårdsstödet består av allmänt tandvårdsbidrag, särskilt tandvårdsbidrag samt ett högkostnadsskydd. Allmänt tandvårdsbidrag ges med 300 eller 600 kronor per kalenderår beroende på patientens ålder. Särskilt tandvårdsbidrag ges med 600 kronor halvårsvis till patienter med sjukdomar eller funktionsnedsättningar som innebär en risk för försämrad tandhälsa. Högkostnadsskyddet innebär att ersättning ges för 50–85 procent av patientens kostnader över 3000 kronor.

Försäkringskassan betalade 2018 ut 6,4 miljarder kronor i statligt tandvårdsstöd.

2.2 Hur fungerar utbetalningen av statligt tandvårdsstöd?

Tandvårdsstöd betalas ut direkt till företag (vårdgivare), som i sin tur subventionerar priserna som patienterna betalar. Tandvårdsstödet är det mest automatiserade ärendeslaget hos Försäkringskassan. Hanteringen av tandvårdsstödet sker via ett för ändamålet särskilt utformat elektroniskt system, kallat Tanden. Vårdgivare som vill kunna erbjuda sina patienter att få sin tandvård subventionerad genom det statliga tandvårdsstödet måste ansluta sig till Tanden. Det sker genom en formell begäran om anslutning, och beviljande sker om vårdgivaren i egenskap av ett bolag har F-skatt samt en vårdansvarig med giltig legitimation från Socialstyrelsen. Den begärda ersättningen betalas sedan automatiskt ut i omkring 99 procent av fallen ut till ett av vårdgivaren angivet konto, vanligtvis inom loppet av fem dagar. Samtliga ansökningar om tandvårdsstöd processas genom ett stort antal digitala kontroller, men någon manuell hantering eller fördjupad kontroll sker inte.

Merparten av vårdgivarna använder sig av egna journalsystem som sedan kommunicerar med Tanden. Dessa system tillhandahålls av privata aktörer och syftet är att förenkla för vårdgivarna genom användarvänliga system för exempelvis journalföring och bokföring.

2.3 Försäkringskassans kontroll av det statliga tandvårdsstödet

Felaktiga utbetalningar inom tandvårdsstödet motverkas idag på i princip två olika sätt. Dels genom *maskinella kontroller* av inrapporterad tandvård från vårdgivarna. I dessa säkerställs att patienten omfattas av tandvårdsstödet och att de inrapporterade tillstånden får kombineras med de behandlingar som genomförts.

Försäkringskassan genomför även *efterkontroller* för att kontrollera att rapporteringen överensstämmer med den vård som faktiskt utförts. Vid en efterhandskontroll begär Försäkringskassan in dokumentation i form av till exempel journalanteckningar och

röntgenbilder från vårdgivarna samt underlag som visar att patienten betalat sin del av vårdkostnaden.

Efterhandskontrollerna kan delas in i två kategorier: riktade kontroller och slumpmässiga kontroller. Sedan två år tillbaka fokuserar Försäkringskassan på ärenden från riskprofil avseende vårdgivare med ett högriskbeteende. I samband med Försäkringskassans efterhandskontroller av dessa ärenden kan även sanktioner vidtas.

Träffsäkerheten i de riktade kontrollerna har förbättrats, och ungefär åtta gånger mer pengar per riktad kontroll återkrävdes under 2018 jämfört med 2016. Utvecklingsarbete pågår med att driftsätta en riskprofil för att identifiera riskärenden redan innan utbetalning sker.

Försäkringskassan har under 2018 undersökt hur stor andel av de utbetalningar som gjordes under 2016 som var felaktiga. Utifrån resultatet av undersökningen uppskattas andelen till 4-7 procent. Utifrån detta resultat görs idag slumpmässiga kontroller av 3 000 ärenden per år för att uppskatta omfattningen av felaktiga utbetalningar.

I en kontrollutredning ska ställningstagande göras om felaktigheterna ska leda till polisanmälan. Försäkringskassan genomförde 2017 cirka 150 kontrollutredningar inom statligt tandvårdsstöd vilket är en ökning sedan föregående år. I dessa kontrollutredningar utreddes cirka 5 600 patientbesök. De återkrävda beloppen ökade med cirka fyra miljoner kronor, vilket kan indikera att myndigheten lyckats rikta kontrollerna mer mot de vårdgivare där risken för fel är som störst.

2.4 Återbetalning och kvittning

Om Försäkringskassan vid en efterhandskontroll eller på annat sätt upptäcker att en rapporterad åtgärd inte berättigar ersättning enligt regelverket får myndigheten besluta om att kräva tillbaka den utbetalda ersättningen från vårdgivaren. I stället för att kräva att vårdgivaren ska betala tillbaka den ersättning som felaktigt betalats ut kan Försäkringskassan använda sig av ett kvittningsförfarande, som innebär att ett belopp motsvarande den felaktiga ersättningen dras av från framtida utbetalningar till vårdgivaren.

2.5 Försäkringskassans sanktioner

Försäkringskassan kan besluta om sanktioner om en vårdgivare tidigare orsakat felaktiga utbetalningar av tandvårdsstödet. Det finns två typer av sanktioner: *inhållande* och *föreläggande* om förhandsprövning. Sanktionerna kan kombineras.

- ❖ Försäkringskassan kan *hålla inne utbetalning av ersättning* i avvaktan på att vårdgivaren fullgör sin uppgiftsskyldighet rörande utförd tandvård. Denna möjlighet innebär praktiskt att Försäkringskassan manuellt kontrollerar att de lämnade uppgifterna är korrekta innan ersättning betalas ut. Försäkringskassan kan välja att

inhålla ersättning för all behandling som vårdgivaren rapporterar in, eller enbart för vissa specifika åtgärder. Under 2018 fattades beslut att hålla inne ersättningen för 20 vårdgivare samt två specifika behandlare.

- ❖ Om en vårdgivare i väsentlig utsträckning har åsidosatt de bestämmelser som behandlar dennes skyldigheter eller förutsättningarna för ersättning, och det finns skäl att anta att vårdgivaren kommer att fortsätta att i väsentlig utsträckning åsidosätta sina skyldigheter, får Försäkringskassan besluta att vårdgivaren ska begära *förhandsprövning* för att kunna få ersättning. Ett sådant beslut får gälla högst ett år och innebär att Försäkringskassan först fattar beslut om den behandling som vårdgivaren planerar kan ge rätt till ersättning. Därefter utför vårdgivaren behandlingen, begär ersättning och får sedan ersättningen utbetald på vanligt sätt. Sanktionen är emellertid ovanlig, användes bara två gånger under 2018.

Sedan sommaren 2017 måste vårdgivarna vid anslutning uppge vilka personer som har väsentligt inflytande över verksamheten. Försäkringskassan kontrollerar att dessa personer tidigare inte allvarligt missbrukat det statliga tandvårdsstödet, och har rätt att neka anslutning i sådana fall. Under 2018 nekades sju vårdgivare anslutning. 122 vårdgivare avanslöts under samma tidsperiod¹.

Sedan 1 maj 2019 har Försäkringskassan rätt att avansluta vårdgivare som allvarligt åsidosatt bestämmelserna för tandvårdsstödet, anställer en person som åsidosatt bestämmelserna, eller på annat sätt ger denne inflytande över verksamheten. Några utredningar om avanslutning pågår hos Försäkringskassan, och de första besluten beräknas fattas under hösten 2019.

2.6 Vilka myndigheter berörs av administrationen av det statliga tandvårdsstödet?

Utöver Försäkringskassan är ett flertal myndigheter på olika sätt verksamma inom tandvårdsområdet utifrån olika ansvarsförhållanden och roller.

Socialstyrelsen är nationell expertmyndighet för hälso- och sjukvården, utfärdar legitimationer och nationella riktlinjer för den tandvård som bedrivs. Socialstyrelsen ansvarar även för kunskapsutveckling och tandhälsoregistret och tar fram statistik.

Inspektionen för vård och omsorg (IVO) bedriver tillsyn över verksamheter inom bl.a. hälso- och sjukvårdsområdet. IVO tar emot anmälningar mot enskilda behandlare och kan vid allvarliga brister verka för att legitimationen dras tillbaka. IVO kan också utfärda föreläggande om vite och i vissa fall förbjuda fortsatt verksamhet.

¹ Den enskilt största anledningen var upphörd F-skatt.

Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd (HSAN) är en domstolsliknande myndighet som prövar behörighetsfrågor avseende legitimerad hälso- och sjukvårdspersonal. HSAN prövar till exempel återkallelse av legitimationer efter anmälan från IVO.

Tandvårds- och läkemedelsförmånsverket (TLV) ansvarar för utformningen av det statliga tandvårdsstödet rörande ersättningsberättigad tandvård. TLV beslutar bland annat vilka tandvårdsåtgärder som ska ingå i högkostnadsskyddet för tandvård och fastställer referenspriser för dessa.

2.7 Felaktiga utbetalningar av tandvårdsstöd

Generellt gäller att en utbetalning av tandvårdsstöd är felaktig om den har beslutats och betalats ut på felaktiga grunder. I detta begrepp ryms både avsiktliga fel och oavsiktliga fel. Den förstnämnda kategorin handlar om fel som orsakas av en medveten handling i avsikt att tillskansa sig ersättning, exempelvis att en mer omfattande åtgärd än den som utförs rapporteras, att åtgärder rapporteras innan de är slutförda eller utan att de inte utförs överhuvudtaget, att personnummer utnyttjas och används för att rapportera vård som aldrig utförs, att patienten erhåller tandvården gratis men att begäran om tandvårdsersättning ändå görs. Den andra kategorin, oavsiktliga fel, handlar om fel som orsakas av att behandlare eller vårdgivare exempelvis på grund av tidsbrist, missförstånd, okunskap eller slarv lämnar ett felaktigt eller bristfälligt underlag.

Utbetalningarna av statligt tandvårdsstöd har i termer av fasta priser legat tämligen konstant sedan regeländringar infördes år 2008, både aggregerat och per patient². Denna utveckling gör att tandvårdsstödet skiljer sig från exempelvis assistansersättning och tillfällig föräldrapenning som har haft en stigande kostnadsutveckling över tid, vilket har väckt misstankar om överutnyttjande och missbruk.

Riksrevisionen gjorde dock i en granskning under 2017³ bedömningen att överutnyttjandet av tandvårdsstödet kan vara större än vad tidigare uppskattningar visat. Bedömningen baserades på ett experiment⁴ som visade att mottagningarna ändrat sina rapporteringsmönster efter att de mottagit förhandsinformation om att vissa behandlingar kommer att kontrolleras. Riksrevisionen menade att överbehandling är svår att upptäcka eftersom gränsen mellan nödvändig behandling, och vad som är vård utöver det, är svår att definiera. Överbehandling är därmed sannolikt den vanligaste källan till överutnyttjande av tandvårdsstödet.

² Utgifterna för tandvårdsstödet ökade under 2018, men detta berodde främst på att det allmänna tandvårdsbidraget fördubblades den 15 april 2018

³ Riksrevisionen 2017:19 *Överutnyttjande av tandvårdsstödet till följd av överbehandling*

⁴ Experimentet hanterade ärenden från 2014

I en studie⁵ publicerad i juni 2019 av Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen anges att de felaktiga utbetalningarna från det statliga tandvårdsstödet uppskattas till 5,5 procent vilket motsvarar ca 302 miljoner kronor per år i 2016 års utgifter. Uppskattningen bygger på en empirisk omfattningsstudie. Samtliga fel uppges vara orsakade av den sökande (vårdgivarna), varav två tredjedelar av dessa fel bedöms vara misstänkt avsiktliga.

3. Insats Trollet

Trollet är namnet på Operativa rådsinsatsen och fenomenärendet avseende organiserad brottslighet inom det statliga tandvårdsstödet. Under Trollet finns tre operativa underärenden: Stödet, Beth och Flossa.

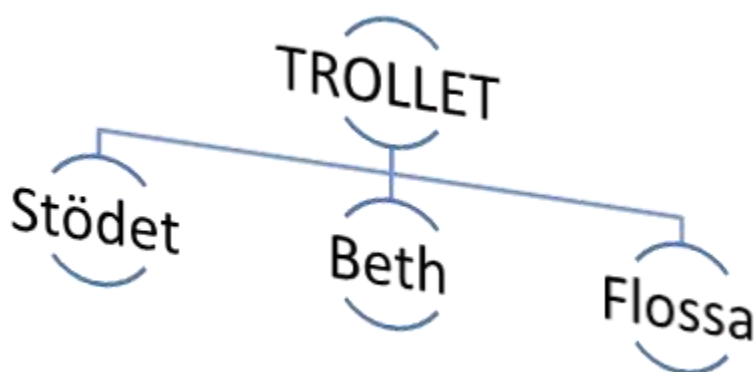


Bild 1: Fenomenärende Trollet med underärenden

3.1 Bakgrund till Trollet

Genom myndighetssamverkan framkom under december 2015 uppgifter om vårdgivare/grupperingar som kunde misstänkas utnyttja det statliga tandvårdsstödet i stor omfattning.

Det förekom uppgifter om målvakter som registrerats som bolagsföreträdare, att bolag endast förekom på papperet, och att bolag inte utförde tandvårdsbehandlingar motsvarande begärt stöd från Försäkringskassan. Det fanns även indikationer på att kundregister såldes och återanvänds flera gånger på olika platser i landet för att debitera för behandlingar som aldrig utförts. Stora summor pengar slussades utomlands via bulvaner och växlingskontor.

Utifrån uppgifterna startade Försäkringskassan en förstudie i december 2015. Syftet med förstudien var att:

- Identifiera upplägg som används för att begå brott mot tandvårdsförsäkringen
- Ta fram underlag för framtida fördjupade analyser
- Ta fram förslag på åtgärder för att försvåra för brott inom tandvårdsförsäkringen

⁵ Delegationen för korrekta utbetalningar i välfärdssystemen: Läckaget i välfärdssystemen, del 1, s 142

- Identifiera personer som misstänks begå brott mot tandvårdsförsäkringen

Under förstudien identifierades aktörer inom tandvården som hade koppling till en annan Operativa rådet-insats med bäring på multikriminalitet med nyttjande av falska identiteter. Vid analys av bolag och aktörer framkom uppgifter som sedermera resulterade i ärendet **Stödet**. Ärendet initierades i juni 2016 i styrgruppen för Nuc som beslutade att Nuc skulle påbörja en fördjupad kartläggning.

Arbetet med Stödet visade på omfattande brottslighet mot det statliga tandvårdsstödet, såväl bedrägerier som ekonomisk brottslighet. Problematiken bedömdes vara av en sådan art att myndigheterna behövde ta ett samlat grepp för att genom samverkan identifiera, utreda och lagföra några av de aktörer som bedöms utnyttja det statliga tandvårdsstödet i betydande omfattning. Det bedömdes även finnas behov att inhämta och överföra kunskaper till Försäkringskassan om brister gällande det statliga tandvårdsstödet. I december 2016 fattade Operativa rådet beslut om att anta fenomenärendet **Trollet** som en myndighetsgemensam insats för att gemensamt driva ett antal ärenden i underrättelse- och operativ fas.

Ärende **Beth** startades under våren 2017 baserat på utfall från riskprofilen⁶ och där en företrädare identifierades med koppling till en strategisk person.

Urvalet för det sista underärendet i Trollet, **Flossa**, gjordes efter ytterligare justering av tandvårdsprofilen, och en företrädare med en lång historik av bedrägligt beteende valdes ut. Arbetet med Flossa inleddes i början av 2018.

3.2 Angreppssätt och arbetsmetoder i Trollet

Metoden i Trollet var att sammanställa myndigheternas information i en sökbar relations-databas i syfte att identifiera underärenden. Det var dock först inför ärende Beth som databasen var på plats. I databasen registrerades resultat från Försäkringskassans egen urvalsprofil, som poängsätter kliniker utifrån bedömda risker. Databasen kompletterades med grunduppgifter från Skatteverket, exempelvis inkomstuppgifter och företrädarskap för bolag. Nuc fokuserade arbetet på de bolag som fick högst riskvärde utifrån Försäkringskassans urvalsprofil och granskade de skatteuppgifter som fanns för de aktuella bolagen och dess företrädare. Genomlysning hos övriga myndigheter i Nuc genomfördes på ett mindre urval. Exempelvis tillfördes uppgifter från Polisen, Ekobrottsmyndigheten (EBM) och Skatteverket.

3.3 Trollets underärenden – Stödet, Beth och Flossa

Inom ramen för Operativa rådsinsatsen har tre underärenden genomlysts i Nuc samt med efterföljande operativt arbete. De tre ärendena har likheter med varandra på så vis att alla

⁶ Se stycke 3.2

rör tandvårdverksamheter i Stockholmsområdet, och i samtliga ärenden fanns redan initialt indikationer på ett systematiskt överutnyttjande av det statliga tandvårdsstödet.

3.3.1 Stödet

Ärende Stödet identifierades i samband med att en tandvårdsklinik och dess företrädare lyftes på ett arbetsmöte inom en annan Operativa rådet-insats. Kopplingarna stärktes allt eftersom och handlade exempelvis om kända adresser, patienter och redovisningsföretag. Kliniken låg centralt i Stockholm men patienterna bodde i stor utsträckning över hela länet, och utgjordes i hög grad av personer med samma härkomst som huvudmännen.

Vid en initial kartläggning av företagen och företrädarna framkom att dessa var kända inom Försäkringskassans tandvårdskontroll. Försäkringskassans tandvårdskontroll påbörjade redan i oktober 2013 kontrollutredning av det första bolaget av totalt fem bolag som förekommer inom ärende Stödet. I mars 2016 hade tandvårdskontrollen hos Försäkringskassan granskat omkring en procent av ärendena som de fem bolagen erhållit tandvårdsstöd för, vilket resulterade i över två och en halv miljon kronor i återkrav.

Genomlysning i Nuc

I juni 2016 beslutade Nuc:s styrgrupp att påbörja en fördjupad myndighetsgemensam analys.

Analysen visade att för varje nytt företag som företrädarna registrerade till Försäkringskassan inkom inledningsvis ett stort antal ansökningar om tandvårdsersättning. Företrädesvis registrerades uppgifter om dyra och komplicerade behandlingar, såsom laboratorieframställda tandkronor, implantat och proteser. Allt eftersom Försäkringskassan uppmärksammade det nya företagets rapportering, och utförde kontroller med återkrav som följd, minskade storleken på begärda belopp och så småningom startade vårdgivarna ett nytt bolag som anslöts till Försäkringskassans tandvårdssystem. Därefter återupprepades mönstret med omfattande inrapporteringar av utförd tandvård i det nya bolaget.



Bild 2: Bolagskarusell i bedrägeriupplägg med statligt tandvårdsstöd

De fem bolag som förekom i ärende Stödet var eller hade varit anslutna till tandvårdssystemet när ärendet startades. Ett sjätte identifierades och bedöms ha varit det som stod

på tur att anslutas till Försäkringskassan. Det bedömdes att målvakter även användes i det sjätte bolaget. Samtliga bolag kunde kopplas till en specifik adress i Stockholm eller till de två huvudmännen.

Nuc:s bedömning av Stödet

Nuc kunde efter den myndighetsgemensamma analysen misstänka *bedrägerier* mot Försäkringskassan och det statliga tandvårdsstödet. Misstankarna baserades på att:

- Tandvårdsföretagen hade kraftigt avvikande rapporteringsmönster i jämförelse med nationell statistik. Exempelvis inrapporterades mer tandvård per patient, samt dyrare och mer komplexa ingrepp.
- Komplex tandvård hade inrapporterats utan initiala grundundersökningar.
- Endast ett begränsat antal betalningar av patientavgifter fanns dokumenterade.
- En patient hade själv har polisanmält en klinik för behandlingar som inte har utförts men där Försäkringskassan hade utbetalat tandvårdsstöd.
- Klinikerna hade svårt att styrka genom att insända underlag att de faktiskt utfört den inrapporterade tandvård som de erhållit tandvårdsstöd för.
- Under spaning i oktober 2016 observerades inte den ende behandlande tandläkaren på kliniken där denne enligt rapporteringen skulle arbeta.

Nuc misstänkte även *bidragsbrott* i ärende Stödet. En av huvudmännen erhöll a-kassa och sjukpenning under vissa perioder samtidigt som han rapporterade in tandvård till Försäkringskassan. Den andre huvudmannen var också anmäld som arbetslös och uppbar a-kassa periodvis, samt erhöll bostadsbidrag. Båda kunde därmed misstänkas för bidragsbrott.

Nuc misstänkte också huvudmännen för *skattebrott, bokföringsbrott och försvårande av skattekontroll*, alternativt för medhjälp till dessa. Huvudpersonerna bedömdes ha haft det bestämmande inflytandet i samtliga företag och var därigenom delaktiga i brotten.

Transaktionsmönstret på företagens bankkonton, som huvudmännen haft tillgång till, visar på omfattande kontantuttag och kostnader för privat konsumtion. Genom vilseledande förfaranden i syfte att dölja uttagens syfte och mottagare bedömdes miljonbelopp använts för egen vinning och lyxkonsumtion.

Huvudmännen kunde misstänkas för *penningtvättbrott* då de bedöms ha gjort kontotransaktioner mellan företagen och privata konton och därigenom möjliggjort uttag av kontanter för privat bruk, i syfte att dölja ekonomisk vinning av brott. Egendomen härrör från misstänkta bedrägerier eller skattebrott.

Huvudmännen misstänktes även för *miljöbrott*. Inom tandvårdsverksamhet ställs särskilda krav på hantering av miljöfarliga avfall såsom kemikalier, amalgam och kvicksilver. Den som bedriver verksamhet där farligt avfall uppkommer skall anlita en godkänd transportör för borttransport av avfallet. Inga uppgifter om kostnader för dylika transporter eller sanering framkom under beredningen av ärendet.

En av huvudmännen misstänktes för *dataintrång* då denne loggat in och kontrollerat ett stort antal patienter som de sedan inte begärt ersättning för. Nuc:s hypotes var att huvudmannen sökt efter lämpliga personer att begära tandvårdsstöd för.

Huvudpersonerna misstänktes för *osant intygande* gällande falska arbetsgivarintyg som låg till grund för bedömning av uppehållsrätt för EU-medborgare.

Operativ fas i Stödet

Den 14 december 2016 lämnade Försäkringskassan en polisanmälan till Polisen och Ekobrottsmyndigheten.

Förundersökning bedrägeri

Inom förundersökningen bistod Försäkringskassan med två utredare som under en period var placerade tillsammans med Bedrägerienheten.

I januari 2017 beslutade Försäkringskassan om sanktioner mot det aktuella bolaget, och utbetalningarna stoppades. Förundersökningen, som hanterades av Internationella Åklagarkammaren (IÅK), fick därmed ändra inriktning då IÅK bedömde att det inte längre fanns förutsättningar att bedriva förundersökning med hemliga tvångsmedel. Istället kallade Polisen 40 patienter som besökt klinikerna i Stödet till förhör. Det framkom i förhören att kvalitén på tandvården varit låg. En av huvudmännen behandlade patienter trots att denne inte hade adekvat utbildning/legitimation. En av patienterna hade aldrig besökt kliniken. Det framkom även att många patienter hade dålig tandhälsa och behövde många behandlingar, vilket till viss del kunde motivera den omfattande inrapporteringen av tandvård.

Förundersökning pågick mellan januari och mars 2017. I vittnesförhör framkom uppgifter som tydde på felaktig rapportering av tandvårdsstöd, men det var svårt att med säkerhet bevisa hur många besök en patient hade gjort under en längre tidsperiod. Få patienter kunde uppge exakt vilka behandlingar som hade genomförts. Det bedömdes inte heller vara möjligt att driva ärendet ur aspekten att det var fel vårdgivare som redovisat vård, det vill säga att de huvudmisstänkta registrerat andra tandläkare som behandlare utan deras kännedom. Detta då det med säkerhet inte gick att fastställa att Försäkringskassan hade lidit skada då tandvård hade utförts även om det var av annan person än vad som inrapporterats. Förundersökningen avslutades därför utan åtgärd då bedrägeri inte ansågs gå att bevisa.

Förundersökning ekonomisk brottslighet och bidragsbrott

Efter Försäkringskassans polisanmälan inleddes förundersökning även gällande bokföringsbrott och skattebrott hos Ekobrottsmyndigheten. Inom ramen för ärendet genomfördes spaning mot de misstänkta bostäder och klinik. Tillslag gjordes i bostäder med beslag av bland annat värdesaker, samt tömning av datorer. Utöver Ekobrottsmyndighetens förundersökning genomförde även Skatteverket granskning av samtliga bolag.

Förhör genomfördes med andra behandlare på kliniken. En av dessa uppgav att en av huvudmännen inte utfört vård i den omfattning som rapporterats. I april 2018 häktades de misstänkta. Efter häktningen flydde den ene huvudmannen utomlands men greps senare i Riga och återfördes till Sverige.

EBM begärde ut originalhandlingar från Försäkringskassan såsom blanketten för anslutning av bolag till tandvårdssystemet. Analys hos Nationellt forensiskt centrum⁷ visade att det var huvudmannen som själv skrivit under dessa i andras namn. Förundersökningen kunde även säkra teknisk bevisning från bland annat huvudmannens mobiltelefoner. Information i mobiltelefonerna kunde knyta huvudmännen till bolaget, exempelvis foton som visade dessa tillsammans med patienter på kliniken. Förundersökningen konstaterade att det i vissa bolag inte fanns någon bokföring alls, eller att bokföringen var mycket bristfällig. Huvudmännen hänvisade i förhör till de formella bolagsföreträdarna i Lettland.

Försäkringskassan bistod med utbildning av åklagare och utredare hos EBM gällande det statliga tandvårdsstödet. Försäkringskassan lämnade ut underlag gällande bolagets mottagna tandvårdsstöd samt patientavgifterna. Intäktssidan blev tydlig utifrån dessa uppgifter.

EBM skickade rättshjälpsbegäran till polisen i Lettland. Den lettiska polisens förhör visade att de formella bolagsföreträdarna inte haft någon vetskap vare sig om att de satt i tandvårdsbolag eller att de var folkbokförda i Sverige, vilket indikerade att de utnyttjats som målvakter.

Bolagen hade konton i flera banker och stora delar av intäkterna gick till huvudmännens privata konsumtion. Exempelvis betalades privat bostadshyra och skolväxter från bolagskontot. Inköpen av tandvårdsprodukter var anmärkningsvärt små i förhållande till omfattningen av verksamheten. Stora inköp gjordes av bolagen som gick till huvudmännen. Bilder från bankomater styrkte att huvudmännen brukade bolagens kontokort. Bedrägerier mot patienter identifierades också då patienter i vissa fall hade krävts på hela kostnaden, medan huvudmännen sedan begärde tandvårdsstöd utan patientens vetskap.

⁷ Nationellt forensiskt centrum (NFC) är en nationell avdelning inom Polismyndigheten. NFC:s uppdrag är att utföra forensiska undersökningar i brottmål åt rättsväsendets myndigheter.

Det framkom också i förundersökningen att kliniken fotograferade patienternas munnar för att skicka foton och avgjutningar till Kina för att beställa proteser. Tandvårdsprodukterna från Kina var inte CE-märkta.⁸

EBM hade under utredningen kontakt och samverkan med ett flertal myndigheter och andra aktörer som var relevanta i ärendet.



Bild 3: Samverkanspartners under utredningen hos EBM.

Tullverket tittade exempelvis på importerna av implantat från Kina, Polisen bedrev förundersökning rörande bedrägeri mot det statliga tandvårdsstödet, Folksam bistod med information om försök till bedrägeri utifrån uppgiven stulen egendom. Arbetsförmedlingen utredde och anmälde felaktigt utbetalt anställningsstöd. EBM var i kontakt med Läkemedelsverket då det i utredningen hittades utländska utgångna mediciner. EBM hade omfattande samverkan med IVO, Hsan och Socialstyrelsen för att delge information som kunde ligga till grund för att återkalla huvudpersonens legitimation.

Tingsrättsdom

I april 2018 föll tingsrättsdomen där de båda huvudmännen fälldes på de flesta åtalspunkterna.

Den ena huvudmannen dömdes till fängelse i två år samt näringsförbud i fem år för:

⁸ <https://tandlakarforbundet.se/app/uploads/2017/01/ce-markta-produkter-maj-2015.pdf>

- Bokföringsbrott
- Grovt bokföringsbrott
- Grovt bidragsbrott
- Bedrägeri
- Försök till bedrägeri

Den andra huvudmannen dömdes till fängelse i två år samt näringsförbud i fem år för:

- Bokföringsbrott
- Grovt bokföringsbrott⁹
- Grovt bidragsbrott
- Våld mot tjänsteman
- Våldsamt motstånd

Svea Hovrätt (deldom)

I april 2019 kom Hovrättens dom gällande en av de huvudmisstänkta. Den andre personen infann sig inte till rättegången, och Hovrätten kommer kalla honom till ny förhandling. Hovrätten fastställde tingsrättens påföljd med två års fängelse, näringsförbud samt förverkande och beslag.

Skatteverkets resultat

Skatteverket har, i ärendet Stödet, reviderat ett aktiebolag samt de två huvudpersonerna. I aktiebolaget har det beslutats om att ytterligare 202 854 kr mer i skatt skall betalas. Den ena huvudmannen har påförts företrädaransvar i aktiebolaget och skall betala 172 134 kronor avseende obetalda arbetsgivaravgifter. Utöver detta har denna huvudman fått en höjning av skatt att betala med 2 985 056 kronor. Den andra huvudmannen har fått en höjning av skatt att betala med 1 762 216 kronor.

Försäkringskassan resultat

Arbetet i Stödet resulterade bland annat i att den klinik som utreddes stängdes ner och verksamheten upphörde. Försäkringskassan uppskattade att man därmed förhindrade felaktiga utbetalningar till ett värde av drygt 7,9 miljoner kronor beräknat på två år.

3.3.2 Beth

Nuc inledde arbetet i underärendet Beth under våren 2017. Bolag valdes ut utifrån en kombination av utfallet från riskprofilen och uppgifter från Skatteverket. Tidigare företrädare hade varit föremål för granskning hos Skatteverket som resulterat i skattehöjningar. På motsvarande sätt som i Stödet fanns indikationer på att huvudmännen

⁹ Huvudmannen frikändes från grovt bokföringsbrott 2012-06-26 - 2013-12-31 (2 tillfällen)

använde sig av bolagskaruseller¹⁰, och huvudmannen hade dessutom koppling till en strategisk person¹¹. Polisen hade uppslag enligt vilka det kunde misstänkas att bolaget systematiskt begick bedrägerier mot Försäkringskassan genom att överdriva behandlingskostnaderna för klinikens patienter.

Genomlysning i Nuc

En tandläkare och dennes familj misstänktes styra upplägget, som involverade bolag som avlöste varandra, med målvakter som formella företrädare i bolagen. Målvakterna var i vissa fall bosatta utomlands. Tandläkarens båda föräldrar företrädde vissa av bolagen fram till dess att Skatteverket reviderade ett av bolagen med efterföljande konkurs och skuldsättning för företrädarna. Ytterligare en släkting företrädde ett av bolagen.

Bild 4: Bedrägeriupplägg med bolagskaruseller och målvakter

Det senaste bolaget i Beth drev två tandvårdsmottagningar och var aktivt sedan september 2015. Försäkringskassan hade tidigare reagerat på rapporteringsmönstret och flera tips hade inkommit om felaktigheter såsom svartbetalning, dåligt utförda behandlingar och svart arbetskraft utan tillstånd.

Under perioden september 2015 – mars 2017 hade bolaget erhållit nästan tio miljoner kronor i tandvårdsstöd från Försäkringskassan. Patienternas ackumulerade pris under samma period uppgick till drygt fem miljoner kronor. Vid Nuc:s analys av utvecklingen av klinikernas erhållna tandvårdsstöd gentemot löner inklusive arbetsgivaravgifter under perioden januari 2016 – mars 2017 framgick en tydlig diskrepans. Diskrepansen bestod av att redovisade löner och arbetsgivaravgifter för bolaget under perioden låg på en ganska

¹⁰ Se bild 2

¹¹ Strategiska personer nomineras efter kapacitetsbedömning utifrån ett antal fastställda urvalskriterier

konstant nivå på mellan 250 000 – 300 000 kronor varje månad, med något enstaka undantag. Den ena kliniken erhöll i stort sett lika mycket tandvårdsstöd varje månad under hela perioden. På den andra kliniken däremot ökade det utbetalade tandvårdsstödet kraftigt under perioden. Under en femtonmånadersperiod ökade utbetalningarna till det fyrdubbla. Någon motsvarande ökning fanns inte av löner och arbetsgivaravgifter, och inte heller av patienternas pris. En förklaring till diskrepansen kan vara att bolaget anlitat tandläkare som utfört vård i andra tandläkares namn, och fått svart lön för arbetet. Alternativet är att vården inte utförts i den omfattning som rapporterats.

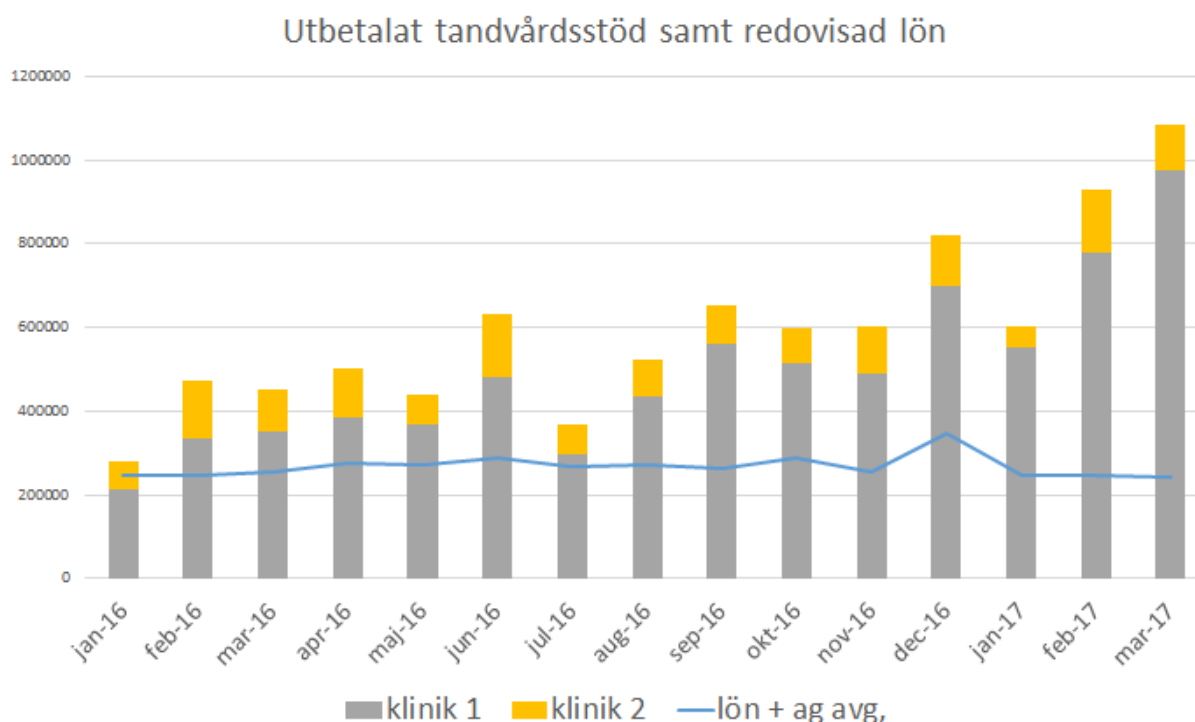


Diagram 1: Utveckling för utbetalat tandvårdsstöd samt redovisad lön januari 2016-mars 2017

Försäkringskassan utförde efter periodens slut en efterkontroll i vilken bolaget ombads styrka den utförda tandvård som rapporterats in för 14 av klinikernas patienter. Underlag inkom delvis till Försäkringskassan efter utsatt tid, vilket medförde återkrav av tandvårdsstöd för fem av patienternas behandlingar. För de resterande patienterna begärde Försäkringskassan att bolaget skulle styrka betalning av patientavgifterna. Bolaget hade fått statligt tandvårdsstöd utbetalat med drygt 500 000 kronor under perioden 2015-12-29 - 2017-09-06 för de aktuella nio patienterna. Följande underlag begärdes in:

- Kontantfaktura och grundbok vid kontant betalning
- babs-kvitto vid kortbetalning
- kontoutdrag vid betalning till företagskonto

- vid delbetalning från patienten ska underlag som styrker summan och vad den avser vilket ska synas i grundbok och på företagskonto
- vid avbetalningsplan: avtalsdokumentation och underlag som styrker betalning till exempel kvitto alternativt underlag om bokföring av utestående kundfordring
- när socialförvaltningen betalat patientens tandvård: socialförvaltningens beslut, kostnadsförslag kopia på betalning

Underlagen som inkom bedömdes så undermåliga av Försäkringskassan att de inte kunde utgöra grund för att påvisa att patienterna hade haft den kostnad för patientavgifter som rapporterats. Bolaget använde flera nummerserier för verifikationer och kvitton. Det framgick inte hur serierna var indelade eller vilken tidsperiod de omfattade. Serierna användes parallellt och numren följde inte kronologisk ordning. Kontroll av perioder med obrutna nummerserier, där andra transaktioner inte ska förekomma, visade att så skedde. Det kunde bero på att ytterligare nummerserier användes eller att uppgifterna om nummer och/eller datum var oriktiga.

Relevant information saknades kring avbetalningsplaner som fem patienter uppgavs ha tecknat. Uppgifter saknades om aktuell skuld och ränta, hur eller var betalning skulle göras, och flera planer skulle betalas kontant trots att patienterna tidigare betalat med kort. Flera av de kontanta inbetalningarna som redovisats bokfördes långt senare än inbetalningsdatum, ofta först efter att Försäkringskassan begärt in uppgifterna. I stället för att inkomma med utdrag ur grundboken, som Försäkringskassan begärt, inkom bolaget med ett egenkomponerat dokument. Av dokumentet framgick inte om inbetalningar gjorts eller till vilket konto. Inte heller Babs-kvitton och kontoutdrag för betalningar till företagskonto skickades in. Av transaktionsunderlagen för kortbetalningar framgick inte vilken bank och vilket kontonummer som avses.

Utifrån de inkomna underlagen var det inte möjligt att kontrollera fullständigheten i bokföringsposterna. Dokumenten saknade information som gjorde det möjligt att följa affärstransaktioner och det fanns motstridiga uppgifter. Dokumenten bedömdes inte vara tillräckliga för att spegla verksamheten. Det var även oklart om transaktionerna bokfördes på ett varaktigt sätt, enligt bokföringslagen, så att det som bokfördes inte kunde raderas eller på annat sätt manipuleras. Försäkringskassan beslutade därför om återkrav för även dessa nio ärenden. Återkrav för samtliga fjorton ärenden beslutades till ett belopp om drygt 800 000 kronor.

Nuc:s bedömning av Beth

Nuc gjorde bedömningen att det sannolikt förekom bedrägerier i bolaget. Dels fanns information om att bolaget ”saltade” inrapporteringar av utförd tandvård, dels misstänkte Nuc att patienterna inte hade haft de faktiska kostnader som redovisats. Patienterna misstänktes ha fått rabatt på hela eller delar av patientavgiften, och som kompensation rapporterade bolaget in tandvård som inte utförts till Försäkringskassan. Nuc bedömde dock att det skulle bli svårt att nå framgång i ett operativt bedrägeriärende gällande överrapportering, och påvisa att de patienter som fått tandvård av bolagets tandläkare hade utnyttjats för överrapportering. Än svårare skulle det vara om bolaget och patienterna hade ett gemensamt upplägg i samförstånd.

Nuc försökte istället driva ärendet mot oegentligheter med redovisning av patientavgifterna, då misstanke fanns om att bolaget systematiskt och i stor omfattning rapporterade in fiktiva patientkostnader. Därigenom utgick utbetalningar från Försäkringskassan till bolaget som en subvention för skenbara kostnader. Åklagare från Riksenheten mot internationell och organiserad brottslighet¹² bedömde dock att även denna inriktning sannolikt skulle bli svår att leda i bevis, bland annat på grund av de många olika betalningslösningar som kunde användas. Även om det kunde påvisas brister i bokföring av exempelvis inbetalningar, avbetalningsplaner och kundfordringar så skulle det bli svårt att bevisa i domstol att ersättningen betalats ut felaktigt. Det skulle i princip krävas ett erkännande, menade åklagaren.

Nuc ändrade därför inriktning mot de ekonomiska oegentligheter som kunde påvisas. Genom Försäkringskassans efterkontroller framkom misstankar om bokföringsbrott. Det fanns även misstankar om skattebrott genom att aktiebolaget nyttjat svart avlönad personal samt haft oredovisade intäkter som bestod i att patientavgifter betalades direkt till företrädarna. Utbetalningar till utlandet avseende obeskattad del av resultat från handelsbolaget gav misstankar om ytterligare vinningsbrott.

Nuc lämnade följande rekommendationer:

- Skatteverket rekommenderades att inleda granskning av tandvårdsverksamheten i handelsbolaget och aktiebolaget samt tandläkaren och företrädarnas privata ekonomi.
- Skatteverket bör granska om vinsten i handelsbolaget till bolagsman i utlandet ska beskattas.
- Bolagen bör granskas som en och samma verksamhet och i det fall misstanke om brottslighet uppkommer, rekommenderas att brottsanmälan snarast upprättas för möjlighet till parallell brottsutredning hos EBM.
- Återkoppling önskas till Nuc av Skatteverkets bedömningar och iakttagelser, i syfte att användas i det strategiska arbetet i ärende Trollet.

¹² Dåvarande Internationella åklagarkammaren

Skatteverket har inlett granskning enligt rekommendationerna av två bolag och tandläkaren. Granskningen förväntas bli klar under sommaren 2019. Skatteverket har i ett förslag till beslut kommunicerat om upptaxering avseende tandläkaren samt bolaget.

3.3.3 Flossa

Urvalet för det sista underärendet i Trollet, Flossa, gjordes genom ytterligare bearbetning av urvalsprofilen för tandvårdsstödet. Databasen i Trollet uppdaterades med aktuella uppgifter från Skatteverket. Därefter valdes de tio bolag som toppade urvalsprofilen ut. Urvalet kompletterades med bolagens företrädare, och en myndighetsgemensam informationsinhämtning genomfördes avseende bolagen och dess företrädare.

Utifrån det inkomna materialet valdes en familj ut som hade engagemang i flera tandläkarbolag. Urvalet var dock fortfarande alltför omfattande, och efter ytterligare prioritering fokuserade Nuc arbetet på en tandläkare i familjen som hade en historik av bedrägligt beteende, samt stora skulder. Det fanns tidigare polisanmälningar av personen avseende bedrägeri, samt även ett konstaterat överutnyttjande av tandvårdsstödet som lett till återkrav från Försäkringskassan. Det framkom även att huvudpersonen hade stora skulder hos Kronofogden.

Genomlysning i Nuc

Tandläkaren hade tidigare bedrivit tandvård i enskild firma och aktiebolag. För den enskilda firman återkallades F-skatten. För aktiebolaget återkallades sedermera också F-skatten varefter bolaget efter ytterligare en tid försattes i konkurs. Tandläkaren har inte haft några kontrolluppgifter för inkomst av tjänst sedan 2010 och han hade inte begärt tandvårdsstöd från Försäkringskassan sedan 2015. Det fanns uppgifter som indikerade att tandläkaren bland annat lät en tandhygienist registrera åtgärder som tandläkaren troligen utfört själv. Nuc gjorde bedömningen att tandläkaren fortsatte att vara verksam och att han begärde ut tandvårdsstöd från Försäkringskassan under någon annans identitet och genom annans företag.

Försäkringskassan hade uppgifter från patienter om att tandläkaren arbetat på andra kliniker, men omfattningen av dessa behandlingar var inte klarlagd. En patient uppgav att hon haft stora problem med den aktuella tandläkarens behandling. Dessa behandlingar var inte registrerade på tandläkaren, utan på en annan person som hade skyddade personuppgifter. En annan patient uppgav att hon hade betalat över 200 000 kronor i förskott till tandläkaren, som inte slutförde behandlingen förrän IVO blev involverade. Samma patient hade även polisanmält huvudmannen för bedrägeri. En av dessa kliniker hade samma adress som bolagets egen klinik. På vårdgivarens hemsida fanns tidigare information om klinikkens medarbetare, och där fanns tandläkaren omnämnd som tandsköterska.

Nuc:s bedömning av Flossa

En översiktlig granskning av bankkontotransaktioner visade att de största utbetalningarna från bolagskontot skedde till huvudmannens privata konto, Girovision eller kortköp av privat karaktär. På bolagskontot förekom insättningar genom iZettle-dosa kopplad till huvudmannens iPhone och iPad som utgjordes av kortbetalningar från olika personer, sannolikt för utfört arbete. Dessa var inte redovisade till Skatteverket. Kontoutdragen visade att löner betalats ut, men bolaget lämnade inga kontrolluppgifter till Skatteverket för anställda 2017 eller 2018. Misstankar fanns gällande skattebrott och försvårande av skattekontroll avseende oredovisade intäkter genom att patientbetalningar skett direkt till tandläkarens privata bankkonto. Personal som fick sin lön svart bedömdes förekomma, oredovisade arbetsgivaravgifter och eventuellt moms avseende oredovisade estetiska behandlingar. Det systematiska skatteundandragandet uppskattades till cirka 1,5 miljoner kronor.

Bokföringsbrott misstänktes då årsredovisningar saknades för räkenskapsår 2015 och 2017.

Tandläkaren misstänktes även för penningtvätt genom självtvätt där förbrottet gäller skattebrott genom bland annat oredovisade intäkter, och att i sin näringsutövning tillskansa sig de oredovisade intäkterna för privat bruk via sitt bolags konto.

Det fanns även misstankar om näringspenningtvätt då huvudmannen hade uppvisat ett klandervärt risktagande då han via sitt företagskonto mottagit, upplåtit och omsatt inbetalningar på över en miljon kronor från olika uppdragsgivare och patienter under 2017 och 2018. Huvudmannen har därigenom vanemässigt och i större omfattning medverkat till en åtgärd där syftet har varit att dölja att pengarna härrör från brott eller till att främja möjligheterna för någon att tillgodogöra sig egendomen eller dess värde.

Skatteverkets folkbokföring gjorde en bosättningskontroll men kunde inte fastställa någon bostadsadress för tandläkaren. Nuc beställde även spaning för att försöka finna tandläkaren och följa hans aktivitet. Spaning pågick under tre dagar men tandläkaren påträffades aldrig.

Nuc lämnade följande rekommendationer:

- Skatteverket delges information om transaktioner på tandläkarens privata konto och bolagskonton
i syfte att inleda granskning med anledning av misstankar om skattebrott, bokföringsbrott och försvårande av skattekontroll.
- Skatteverket rekommenderas att utreda om tandläkaren/bolagen på oriktiga grunder uppgett att de är godkända för F-skatt, vilket är ett skattebrott, alternativt om klinikerna som anlitat dessa känt till att uppgiften var oriktig¹³.

¹³ Om kunderna varit i ond tro är de skyldiga att redovisa skatteavdrag med 30 %.

- Ekobrottsmyndigheten delges informationen om penningtvätt, skattebrott, bokföringsbrott och försvårande av skattekontroll för att bedöma om misstankarna kan ligga till grund för att inleda förundersökning.

Arbete pågår hos Skatteverket som planerar en brottsanmälan och en personlig konkursansökan.

4. Slutsatser

För den som har god kännedom om förmånens uppbyggnad och regelverk bedöms det vara relativt enkelt att begå brott mot det statliga tandvårdsstödet.

Insats Trollet har huvudsakligen visat på två tillvägagångssätt för att begå brott mot det statliga tandvårdsstödet. Antingen genom att hitta patienter som ligger högt i högkostnads-skyddet och därefter redovisa vård för dessa som inte utförs, eller att erbjuda patienten ett rabatterat pris och kompensera med en saltad¹⁴ inrapportering. Det förekommer även fall där patienten bedras, och fall där man använder sig av utnyttjade identiteter. Tillgång till en utsatt patientgrupp som är tacksam att vilseleda bedöms ha underlättat för aktörerna i Trollet att begå brotten. Klinikerna har ofta riktat in sig på en viss patientkategori i sin marknadsföring. Exempelvis riktade den ena kliniken sin marknadsföring mot landsmän, medan en annan var inriktad mot nyanlända.

Avvikande rapporteringsmönster och tidigare anmälningar i samtliga ärenden

Ärendena i Trollet upptäcktes dels genom klinikernas avvikande rapporteringsmönster som gav utslag i riskprofilerna, dels genom underrättelseuppgifter om att bolagsföreträdarna förekom i andra ärenden, var kopplade till organiserad brottslighet eller misstänkta för brott.

De tre underärendena hade flera gemensamma nämnare:

- Alla ärenden låg högt i Försäkringskassans riskprofil för sina avvikande rapporteringsmönster
- Alla kliniker hade tidigare återkravsärenden och var kända hos Försäkringskassan
- Det fanns underrättelseuppslag och polisanmälningar sedan tidigare rörande huvudmännen
- Huvudmännen var just tandläkarna
- Huvudmännen hade koppling till andra länder
- Huvudmännen eller personer i kretsen var skuldsatta hos Kronofogden
- Målvakter har använts som företrädare i bolag
- Kliniker har rapporterat in vård som utförts av annan tandläkare än den som uppges

¹⁴ Vårdgivaren har utfört en viss tandvård på en patient men rapporterar mer tandvård än vad som faktiskt utförts till Försäkringskassan.

Uppenbara kontrollsvårigheter med nuvarande utformning av tandvårdsstödet

Utformningen av det statliga tandvårdsstödet med digitala inrapporteringar och automatiska utbetalningar innebär flera uppenbara utmaningar när det gäller kontroll. Med nuvarande utformning av förmånen är det svårt att komma åt medvetna och systematiska bedrägeriupplägg.

Vid utredning av bedrägerier mot tandvårdsstöd är det svårt att kontrollera vilka behandlingar som en patient har genomgått. Vid efterkontroll vet vårdgivarna vilken vård de har redovisat och kan därmed fabricera de underlag som behövs för att styrka den påstådda vården. Det medför ofta att endast avvikelser mellan de inkomna handlingarna och vad som inrapporterats resulterar i återkrav. Problematiken påminner om assistansersättningen där det ofta är svårt att i efterhand kontrollera omfattningen av utförd assistans.

Omständigheter som även utreds för att bevisa bedrägerier mot det statliga tandvårdsstödet är exempelvis huruvida patienten överhuvudtaget har varit på plats, om betalning har skett, samt vad patienten själv kan berätta om sina behandlingar. I ärendena som ingick i Trollet hade patienterna ofta varit på plats på klinikerna, dock i oklar omfattning. Klinikerna hänvisade ofta till betalningslösningar som inte var spårbara, eller diffusa kreditlösningar. Patienterna hade ofta genomgått många behandlingar och hade själva svårt att beskriva dessa, eller tidpunkt för besöken. Misstanke fanns att vissa patienter agerade i samförstånd med huvudmännen. Det var därmed mycket svårt att visa på bedrägerier mot det statliga tandvårdsstödet. Att klinikerna blandar utförd och icke-utförd tandvård i inrapporteringen till Försäkringskassan gör uppläggen svåråtkomliga för myndigheterna.

Ingen blev lagförd för bedrägeri – utredning av ekobrott en framkomlig väg?

Inte i något av Trollets underärenden har någon blivit lagförd för bedrägerier mot det statliga tandvårdsstödet. Det har dock inte saknats indikationer om bedrägerier. Konkreta misstankar har funnits om att fiktiv vård har redovisats och att det förekommit saltad rapportering. För att kunna bevisa systematiska bedrägerier mot tandvårdsstödet är hemliga tvångsmedel ofta en nödvändighet. Att påvisa bedrägerier med patientavgifter är också problematiskt på grund av de betydande svårigheterna att bevisa att en patient inte har haft en kostnad.

Istället har ekonomiska oegentligheter uppmärksamrats i samtliga tre ärenden. I ett av ärendena har två tilltalade dömts för skatte- och bokföringsbrott. I de två andra ärendena pågår vidare granskningar hos Skatteverket. En slutsats är således att det finns större möjligheter till administrativa åtgärder och lagföring för ekonomiska oegentligheter än för de bedrägerier som huvudmännen begår.

5. Rekommendationer

Utifrån arbetet i Trollet lämnar Nuc tio rekommendationer som bedöms kunna motverka brottslighet riktad mot det statliga tandvårdsstödet. Rekommendationerna har brutits ner i mer utförliga åtgärdsförslag som lämnats direkt till berörda myndigheter och kräver i vissa fall ytterligare utredning.

1. Öka kraven på journalhantering
2. Högre krav på identifiering av den som begär tandvårdsstöd
3. Kräv spårbara betalningar av patientavgifter
4. Striktare tillämpning av Försäkringskassans förordning¹⁵ avseende tandvårdsstöd
5. Bolagsverket bör avisera Försäkringskassan när företrädare byts ut i bolag som är anslutna till tandvårdssystemet
6. Förhindra för vårdgivare att göra systematiska slagningar på patienter som inte har någon kundrelation med kliniken
7. Uppgifter om utbetalt tandvårdsstöd och patientens pris bör överföras automatiskt till Skatteverket
8. Försäkringskassan bör informera Skatteverket om kliniker som misstänks utföra exempelvis skönhetsbehandlingar utan att vara momsregistrerade
9. Tandläkare och patienter ska aviseras vid ansökningar om tandvårdsstöd
10. Kvittningsförfarande bör endast användas vid oavsiktliga fel

¹⁵ Förordning (2008:193) om statligt tandvårdsstöd

Källor

- Försäkringskassans årsredovisning 2018
- Riksrevisionen 2017:19 *Överutnyttjande av tandvårdsstödet till följd av överbehandling*
- Rapport Försäkringskassan, avdelningen Analys och Prognos: *En översyn av Försäkringskassans arbete med att motverka överutnyttjande och fusk med statligt tandvårdsstöd*
- Operativa rapporter Nuc (SKV)
- Seminarium Ekobrottsmyndigheten och Försäkringskassan i januari 2019
- Tingsrättsdom och Hovrättsdom från Stödet
- Försäkringskassans förstudie: Flux
- Delegationen för korrekta utbetalningar i välfärdssystemen: *Läckaget i välfärdssystemen, del 1*