

# Varning för brott

”Försäkringsområdet - en inte tillräckligt  
uppmärksammas brottsplats i Sverige”



Utgivare	Försäkringskassan Försäkringsutveckling
Upplysningar	Jan Almqvist 08-786 94 62 jan.almqvist@forsakringskassan.se
Hemsida	<a href="http://www.forsakringskassan.se">www.forsakringskassan.se</a>
Tryck	Elanders, 2008

# Förord

Försäkringskassan (tidigare Riksförsäkringsverket) bedrev i samarbete med Lunds universitet, Försäkringsförbundet och Brottsförebyggande rådet forskningsprojektet ”Försäkringsområdet – en inte tillräckligt uppmärksammat brottsplats i Sverige” till och med juni 2005.

Projektet har resulterat i Fredriks Anderssons avhandling ”Fusk med personförsäkringen – med siktet inställt på allmän och privat försäkring” (Lunds universitet 16 december 2004), Anette Ohlssons rapport ”Leder misstänkt fusk till åtal? – En studie av misstänkta polisanmälda ärenden från försäkringskassorna” (Försäkringskassan Analyserar 2005:10) och Brå-rapporten 2005:10 ”När olyckan inte är framme”.

Rapporterna indikerar att det finns en koppling till allvarigare brottslighet. En stor del av dem som är dömda för brott med försäkringar och socialförsäkringsförmåner är tidigare brottsbelastade och brottsligheten är i vissa fall organiserad.

Detta har varit utgångspunkten för det nu avslutade forskningsprojektet som resulterat i denna rapport. Arbetet har bedrivits med medel från Försäkringskassan inom ramen för de särskilda kontrollinsatserna 2006–2007. Forskningsprojektet har letts av professor Per Olof Träskman och docent Helén Örnemark Hansen vid Juridiska fakulteten, Lunds universitet. I styrgruppen för projektet har även ingått Stig Orustfjord, försäkringsdirektör för LFC och LK, Tomas Höglund verksamhetsområdeschef för Kontroll och Jan Almqvist, verksamhetsutvecklare, samtliga på Försäkringskassans huvudkontor. Assistent Linnéa Wegerstad, Lunds universitet, har deltagit i arbetet med rapporten. Rapporten är en forskningsrapport och författarna står själv för rapportens innehåll och slutsatser.

Rapporten redovisar bl.a. den allvarliga brottslighetens typfall och varningssignaler. Redovisningen bygger till stora delar på intervjuer med representanter från Försäkringskassan och läkare. Studien har på ett bra sätt tagit tillvara på den kunskap som finns hos enskilda personer inom Försäkringskassan och är en inspirationskälla för Försäkringskassans fortsatta arbete med att beivra bidragsbrott.

Stockholm i september 2008

Jan Almqvist

# Innehåll

<b>Sammanfattning</b> .....	<b>7</b>
Det typiska bidragsbrottet .....	7
Varningssignaler .....	7
Hinder och möjligheter .....	8
En modell för att upptäcka brott.....	8
Storbritannien.....	9
Reflektioner .....	9
<b>1 Inledning</b> .....	<b>11</b>
1.1 Syfte och frågeställningar .....	11
1.2 Metod och material .....	11
1.3 Avgränsningar.....	13
1.4 Disposition .....	14
<b>2 Den rättsliga regleringen och centrala begrepp</b> .....	<b>14</b>
2.1 Den straffrättsliga regleringen .....	14
2.2 Sekretess .....	17
2.3 Centrala begrepp .....	18
<b>3 Det typiska bidragsbrottet</b> .....	<b>21</b>
3.1 Sjukpenning och sjukersättning .....	22
3.2 Assistansersättning.....	24
3.3 Gränslösa bidragsbrott .....	25
3.4 Övriga fall.....	26
3.5 Avslutande reflektioner .....	27
<b>4 Riskgrupper och varningssignaler</b> .....	<b>29</b>
4.1 Begreppet riskgrupp .....	29
4.2 Vilka uppgifter och faktorer väcker misstankar?.....	30
4.3 Vägar att se varningssignalerna .....	33
4.4 Avslutande reflektioner .....	34

<b>5</b>	<b>Hinder och möjligheter .....</b>	<b>35</b>
5.1	Tillfällesnivån .....	35
5.2	Beivrandenivån .....	38
5.3	Särskilt om sekretess.....	41
5.4	Avslutande reflektioner .....	43
<b>6</b>	<b>Struktur och sammanhang .....</b>	<b>44</b>
6.1	Allmänt om kontroll och brottsprevention .....	44
6.2	Om kontrollarbetet .....	45
6.3	Samarbete .....	47
<b>7</b>	<b>Exempel från rättstillämpningen .....</b>	<b>49</b>
7.1	Brottmål.....	50
7.2	Återkrav.....	54
<b>8</b>	<b>En modell.....</b>	<b>57</b>
8.1	Den teoretiska nivån .....	58
8.2	Den konkreta nivån.....	59
8.3	Den operativa nivån.....	68
<b>9</b>	<b>Internationell utblick.....</b>	<b>70</b>
9.1	Om det brittiska socialförsäkringssystemet och arbetet mot bidragsbrott.....	70
9.2	Riskvärdering, informationsutbyte och sanktioner.....	74
<b>10</b>	<b>Avslutande kommentarer .....</b>	<b>78</b>
	<b>Referenser .....</b>	<b>80</b>



# Sammanfattning

Projektets övergripande mål har varit att utforma en modell för att fortlöpande identifiera risker i form av allvarlig extern brottslighet mot Försäkringskassans verksamhet. Inom ramen för projektet har den allvarliga brottslighetens typfall och varningssignaler kartlagts genom en kvalitativ intervjustudie. Med varningssignaler åsyftas faktorer som kan få den enskilde handläggaren att misstänka brott. Genomgående har ett problematiserande perspektiv anlagts: vilka hinder finns för att upptäcka brott? Hur kan regelverket utformas för att underlätta upptäckt och beivrande av brott? Projektet har vidare gjort utblickar till Storbritannien och det arbete med att upptäcka och beivra bidragsbrott som bedrivs där.

## Det typiska bidragsbrottet

En till synes självklar slutsats är att det finns typfall för den allvarliga brottsligheten mot Försäkringskassan. Det är möjligt att peka ut vissa ärendeslag som är mer utsatta än andra, och det rör sig om ett begränsat antal förfaranden som återkommer. De ärendeslag som främst berörs är sjukpenning, sjukersättning och assistansersättning. I samband med bidragsbrott kan även annan ekonomisk brottslighet, såsom skattebrott och bokföringsbrott, förekomma. Också sken-separation, dvs. felaktigt utbetalande av underhållsstöd och bostadsbidrag, kan i vissa fall betraktas som allvarlig brottslighet. Detsamma gäller missbruk av tillfällig föräldrapenning, om brottet utförs systematiskt och regelbundet. Brottsliga förfaranden som består i oanmäld utlandsflytt och felaktig folkbokföring, eller vilseledande angående sjukpenninggrundande inkomst, kan drabba flera ersättningslag.

## Varningssignaler

Till de olika typfallen har projektet identifierat varningssignaler, i form av en mängd olika faktorer som kan vara indikationer på misstänkt brott. Det är stor spännvidd mellan hur dessa varningssignaler kommer till uttryck. I vissa fall rör det sig om mycket konkreta faktorer, i andra fall rör det sig mer om en känsla hos handläggaren. Exempelvis kan motstridiga uppgifter i ärendet, eller inkomstens storlek i jämförelse med andra faktorer, utgöra faktorer som handläggaren reagerar på. Handlingar som ges in till Försäkringskassan kan innehålla, eller i sig utgöra, en varningssignal. Varningssignaler kan vidare bestå i hur den för-

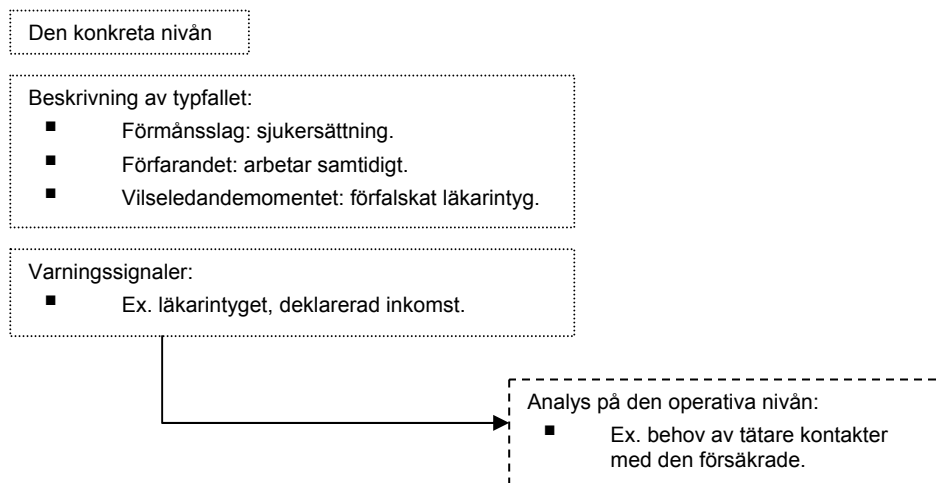
säkrades kontakt med Försäkringskassan ser ut. I projektet har även uppmärksammats att upptäckt av brott förutsätter att handläggaren *kan se* varningssignalerna. Således diskuteras möjliga vägar att uppmärksamma varningssignaler.

## Hinder och möjligheter

I projektet har faktorer som skapar tillfälle att begå brott mot Försäkringskassan uppmärksammats. Det rör sig om regler som försvårar upptäckt av brott, eller som gör Försäkringskassan till ett lätt mål för brottslig verksamhet. Vidare har faktorer som hindrar att brott beivras observerats. Här under faller regler som gör att den egna utredningen försvåras eller att brott inte lagförs uppmärksammats. Frågan om sekretess mellan myndigheter har behandlats särskilt.

## En modell för att upptäcka brott

Utifrån den kvalitativa studien har en modell för att upptäcka brott mot Försäkringskassan konstruerats. Utgångspunkten är tre nivåer. På den första nivån, den *teoretiska* nivån, redogörs för teoretiska utgångspunkter kring varför brott begås mot Försäkringskassan och vilka brottspreventiva åtgärder som kan vara lämpliga. Därefter följer den *konkreta* nivån, vilken består av den enskilde handläggarens dagliga verksamhet. På denna nivå har en modell bestående av typfall och därtill hörande varningssignaler utvecklats. Den konkreta nivåns modell behöver ständig uppdatering genom analys på den *operativa* nivån. Den operativa nivån består av verksamhetsområdet för de personer med ett övergripande ansvar för Försäkringskassans kontrollverksamhet. Här har ett verktyg för kontinuerlig analys utvecklats. Exempel på modellen:





## Storbritannien

I projektet har vi fokuserat på tre områden i det brittiska arbetet mot bidragsbrott. Det första området är användningen av riskprofilering för att identifiera de kategorier eller typer av ärenden som har högre risk för att utgöra bidragsbrott. Det andra området är så kallad ”data matching”, det vill säga möjligheten till informationsutbyte såväl mellan myndigheter inom den offentliga sektorn som i förhållande till den privata sektorn. Ett tredje område som behandlas är de olika sanktioner som kan bli tillämpliga vid brott mot socialförsäkringen.

## Reflektioner

En straffrättslig aspekt av bidragsbrott gör sig gällande vid frågan om *vem* som skall betraktas som gärningsperson. Projektet har visat att den som begår bidragsbrott i många fall har hjälp av andra personer. Exempelvis; brott där en person som har företag felaktigt uppger till Försäkringskassan att en anhörig har varit anställd i företaget eller intygar att denne har en viss inkomst som inte stämmer överens med personens faktiska inkomst. Det kan finnas anledning att ifrågasätta vem som är den drivande kraften bakom den misstänkta gärningen och vem som vid ett fullbordat brott får vinning av brottet. Vid skenseparation är det ofta kvinnan som har vårdnaden om barnen och som har barnen boende hos sig. Det är således hon som lämnar in blanketten med de felaktiga uppgifterna till Försäkringskassan och förmår Försäkringskassans handläggare till att göra utbetalningen. Men det kan diskuteras hur mannens medverkan skall bedömas. Det är uppenbart att *både* mannen och kvinnan gör en ekonomisk vinning då de fortfarande lever som en familj.

I den svenska rätten dras en linje mellan brott och straff å ena sidan och den förvaltningsrättsliga socialförsäkringen å den andra. I projektet har uppmärksamats hur de förvaltningsrättsliga reglernas utformning får konsekvenser för den straffrättsliga, såväl i fråga om upptäckt av brott som vad gäller möjligheten till beivrande av brott. Behövs en brottsmedveten granskning av socialförsäkringssystemet? Hur kan brottsligheten minskas genom åtgärder inom socialförsäkringsrätten? Här kan vidare uppmärksammas att vissa fall, särskilt på assistansersättnings område, kan betraktas som brottsliga av handläggare, men det är fråga om lagenliga förfaranden som uppfattas som stötande. Gränsen för vad som är brottsligt är inte alltid tydlig.

Skiljelinjen mellan straffrätt och förvaltningsrätt framkommer även med avseende på processen. Två rättsliga förfaranden är möjliga vid felaktig utbetalning från Försäkringskassan. Vid misstanke om brott kan straffprocessen användas, dvs. polisanmälan, åtal och brottmålsrättegång. I projektet har här uppmärksamats olika problematiska aspekter av bevisning, såsom anskaffning av bevis

och brottmålsrättegångens beviskrav. Beviskravets tillämpning i praxis är ett intressant område för vidare forskning.

Den förvaltningsrättsliga processen (återkrav) förutsätter inte någon brottsmisstanke, utan endast att en felaktig utbetalning har gjorts. Ett återkrav resulterar i återbetalning av det felaktigt utbetalda beloppet och skall inte betraktas som en sanktion. Intressant för ytterligare diskussion är huruvida det finns anledning att införa administrativa sanktioner som ett alternativ till det nuvarande straffrättsliga förfarandet.

Brottsprevention har nära anknytning till sekretessreglernas utformning. Myndigheterna är beroende av information från varandra för att upptäcka brott. I Storbritannien hanteras och sammanställs information från en mängd aktörer, såväl offentliga som privata, i syfte att upptäcka brott. Det kan diskuteras om detta är ett lämpligt alternativ för svensk rätt.

## 1 Inledning

Utgångspunkten för projektet är att allvarlig brottslighet hotar socialförsäkrings-systemet och att brottspreventiva åtgärder är nödvändiga. Bidragsbrottet karakteriseras av att det kan pågå under lång tid om det inte upptäcks, vilket innebär att stora summor betalas ut felaktigt. Det är av stor vikt att dessa brott upptäcks, inte minst för att säkra legitimiteten hos socialförsäkringssystemet och upprätthålla allmänhetens tilltro till Försäkringskassan.

Socialförsäkringsområdet är under ständig omvandling och bidragsbrott har under senare tid varit föremål för uppmärksamhet. Den straffrättsliga regleringen har uppdaterats med en ny bidragsbrottslag och på sekretessområdet har i skrivande stund en proposition lagts fram i vilken ökade möjligheter för myndigheter att utbyta information föreslås. I projektet har hänsyn tagits till relevanta lagändringar fram till mars 2008.

### 1.1 Syfte och frågeställningar

Projektets syfte har varit att utforma en modell för att fortlöpande identifiera risker i form av allvarlig extern brottslighet mot Försäkringskassans verksamhet. Modellen skall bestå av ett system med relevanta varningssignaler. Projektets arbete har bestått i att kartlägga sådana faktorer som kan få den enskilde handläggaren att misstänka brott mot Försäkringskassan och initiera en utredning. Genomgående har ett problematiserande perspektiv anlagts: vilka hinder finns för att upptäcka brott? Hur kan regelverket utformas för att underlätta upptäckt och beivrande av brott? Sekretessfrågan har uppmärksammats särskilt.

Därutöver har internationella utblickar gjorts utifrån två frågeställningar: Hur har andra länder hanterat de problemområden som studien har uppmärksammat? Hur arbetar andra länder med riskvärdering av enskilda fall och gärningsmannaprofiler?

### 1.2 Metod och material

Projektets syfte är att identifiera varningssignaler i Försäkringskassans verksamhet samt kartlägga de hinder som finns mot att upptäcka brott mot socialförsäkringssystemet. En metod som kan användas är att analysera skriftligt material inom Försäkringskassan och rättsväsendet, såsom förundersökningar och domar. En alternativ metod är att nyttja den kunskap som Försäkringskassans personal besitter. Särskilt personer som har erfarenhet från Försäkringskassans kontrollverksamhet är härvid intressanta. Vi har valt att använda båda dessa materialområden, men med fokus på det senare. Inledningsvis har vi kontaktat en

referensgrupp bestående av representanter från Försäkringskassans kontrollverksamhet i Skåne. Därefter har vi genomfört en intervjustudie i två delar: intervjuer med läkare och intervjuer med representanter från Försäkringskassan.

Intervjuer har genomförts med tre läkare, varav två är försäkringsläkare och en är psykiatriker fristående från Försäkringskassan. Varje intervjutillfälle har varat en till två timmar. Kontakt med respondenterna har förmedlats genom deltagare i referensgruppen. Intervjuerna har styrts av ett frågeschema där fokus har legat på den allvarliga brottslighetens typfall: Finns det ett typiskt fall? Hur ser detta fall ut och vilka förmåner rör det sig om? Finns det en typisk gärningsperson som kan uppfattas tillhöra en riskgrupp? Läkarens och läkarintygets roll och betydelse i denna typ av brottslighet är ett annat område som har behandlats, liksom varningssignaler och hinder för upptäckt: Finns det något i läkarintyget som handläggaren generellt bör vara uppmärksam på? Finns det några hinder som gör att brott inte upptäcks och vad kan man göra för att komma över dessa hinder? Slutligen har sekretesslagstiftningens betydelse diskuterats. Då intervjuerna har varit relativt ostrukturerade har tonvikten varierat mellan de olika områdena.

Den andra delen är nationsrepresentativ och består av intervjuer med representanter på olika nivåer inom Försäkringskassan. Länen har valts så att både stad och landsbygd finns representerat. Intervjuer har genomförts i Östergötlands län (Linköping), Stockholms län (Stockholm), Västra Götalands län (Göteborg), Västmanlands län (Västerås), Skåne län (Kristianstad) samt Norrbottens län (Luleå). Ett skiftande antal personer har deltagit vid varje intervjutillfälle, från en person till sex personer. Vid samtliga tillfällen har den ansvarige för kontrollverksamheten i länet varit närvarande. Övriga respondenter har haft olika arbetsuppgifter, de flesta har varit handläggare inom kontrollverksamheten. Intervjutillfället har varat mellan en och två timmar. Intervjuerna har strukturerats efter fem områden, men vilket område som tonvikten har legat vid har styrts av respondenterna. De fem områdena som har tagits upp är:

- Synen på Försäkringskassan och brott mot Försäkringskassan: Hur ser allmänheten på Försäkringskassan och dess kontrollverksamhet? Har den synen förändrats över tiden? Har det påverkat brottsligheten mot Försäkringskassan?
- Den allvarliga brottsligheten: Vad är allvarlig brottslighet? Finns det ett typiskt fall? Hur ser detta fall ut? Vilket/vilka ärendeslag rör det sig om? Vem är den typiske gärningspersonen? Finns det personer som kan uppfattas tillhöra en riskgrupp?
- Varningssignaler och hinder för upptäckt: Vad reagerar man på som handläggare? Vad bör man som handläggare reagera på? Finns det några hinder som gör att brott inte upptäcks? Vad kan man göra för att komma över dessa hinder? Hur kan brott upptäckas i ett tidigt skede?

- Sekretesslagstiftning och samarbete: Har sekretesslagstiftningen någon särskild betydelse? Hur ser samarbetet med andra myndigheter ut och hur kan det förbättras?
- Utredningen: Hur bedrivs utredningen med misstänkta brott? Vem bör sköta utredningen? Vilka hinder finns för att en bra utredning skall kunna genomföras?

Resultatet av studierna bygger på de intervjuades uppskattningar och åsikter. Det är således inte fråga om statistiska fakta. Det skall anmärkas att det faktum att de personer som har deltagit i studien främst arbetar med misstänkta brott har betydelse för resultatet. Förutfattade meningar om vilka brott som är vanligast kan innebära att andra brottsliga förfaranden inte har uppmärksammats. Projektet kan kritiseras för att ha ett kvalitativt tillvägagångssätt. Det kan ses som en brist att vi inte kommer att kunna presentera kvantitativa fakta avseende typfall och varningssignaler. Dock finns det starka skäl för de metodval som vi har gjort. För det första innebär studierna att vi tar tillvara på den kunskap som redan finns hos enskilda personer inom Försäkringskassans verksamhet. Intervjuformen ger möjlighet till mer fördjupad insikt i ämnet än vad exempelvis en enkätundersökning skulle kunna ge. För det andra är kunskap om varningssignaler, risker och hinder för upptäckt en sådan kunskap som svårligen låter sig mätas. Ofta hänvisas till ”fingertoppskänsla”, eller erfarenhet i allmänhet, när det frågas efter vad som får enskilda handläggare att reagera och misstänka brott. Det skall tilläggas att då intervjusituationen har utformats som ett samtal med flera personer finns det risk för att svaren påverkas av vad respondenten tror att övriga i gruppen skall tycka. Det kan upplevas som svårt att ge uttryck för en skiljaktig mening. Genom att sända ut sammanställningen till samtliga respondenter för synpunkter är vår förhoppning att sådana skiljaktiga meningar kan komma fram ändå.

Under intervjuerna har anteckningar förts. Det är dessa anteckningar som ligger till grund för sammanställningen. Den första analysen har gjorts vid läsning av anteckningarna i olika omgångar. Därefter har anteckningarna strukturerats in i olika områden. Eftersom intervjusituationen har haft karaktären av samtal med varierande antal respondenter har det inte varit möjligt att redogöra för frekvensen. Skillnad görs dock mellan olika respondentgruppers svar och det påpekas särskilt om samtliga respondentgrupper har tagit upp något. Vid uttalad oenighet inom respondentgrupper nämns även detta. Materialet består också av skriftligt material som vi har fått ta del av i samband med intervjutillfällena.

### 1.3 Avgränsningar

Projektets centrala frågeställning rör *upptäckt* av brott. Det betyder att förebyggande och beivrande av brott mot Försäkringskassan har fått stå tillbaka. Dock kan det inte undvikas att även dessa steg i viss mån uppmärksammas i den

brottsbekämpande kedjan. Brott kan upptäckas på flera sätt. En uppdelning kan göras i å ena sidan interna impulser och å andra sidan externa impulser till att utreda misstanke om brott. Fokus har i detta projekt lagts vid det förstnämnda.

## 1.4 Disposition

I nästkommande kapitel redogörs för den rättsliga regleringen och projektets centrala begrepp. I kapitel 3–6 redovisas studiens resultat utifrån olika teman. Därefter följer ett par exempel från rättstillämpningen i kapitel 7. Utifrån studien har en modell för att upptäcka brott mot Försäkringskassan utformats. Hur denna modell kan se ut redogörs för i kapitel 8. Översiktliga internationella utblickar görs i kapitel 9. I rapportens sista kapitel ges avslutande kommentarer.

## 2 Den rättsliga regleringen och centrala begrepp

Nedan redogörs inledningsvis kort för den straffrättsliga regleringen, därefter ges en sammanfattning av sekretesslagstiftningen på området. Sist följer en diskussion kring de begrepp som används i rapporten.

### 2.1 Den straffrättsliga regleringen

Sedan den 1 augusti 2007 regleras brott mot Försäkringskassan särskilt genom bidragsbrottslagen (2007:612, BbL). Tidigare föll brott mot Försäkringskassan under den allmänna bedrägeribestämmelsen i brottsbalkens nionde kapitel (bedrägligt beteende, normalgraden av bedrägeri eller grovt bedrägeri, 9 kap. 1–3 §§). Det kunde också bli aktuellt med ansvar för urkundsförfalskning (14 kap. 1 § BrB) eller osant intygande (15 kap. 11 § BrB). Det nya bidragsbrottet har företräde framför bedrägeribestämmelsen. Om den är tillämplig skall alltså inte brottsbalkens bestämmelser tillämpas.<sup>1</sup> BbL 2 § innehåller det centrala brottet:

”Den som lämnar oriktiga uppgifter eller inte anmäler ändrade förhållanden som han eller hon är skyldig att anmäla enligt lag eller förordning, och på så sätt orsakar fara för att en ekonomisk förmån felaktigt betalas ut eller betalas ut med ett för högt belopp, döms för *bidragsbrott* till fängelse i högst två år eller, om brottet är ringa, till böter eller fängelse i högst sex månader.”

Brottsbeskrivningen innehåller två centrala rekvisit, ett handlingsrekvisit och ett farerekvisit. Handlingsrekvisitet består i att en person lämnar oriktiga uppgifter

---

<sup>1</sup> Prop. 2006/07:80 s. 96.

eller inte anmäler ändrade förhållanden, dvs. åsidosätter en anmälningsskyldighet. Det är inte bara en oriktig uppgift som avses, utan också en ofullständig uppgift. Den materiella författning som reglerar varje förmån är vägledande för vilka uppgifter som skall lämnas. Underlåtenhet att lämna uppgift är straffbart endast då anmälningsskyldighet är föreskriven i lag eller förordning. Det skall enligt förarbetena finnas ett begränsat tidsmässigt utrymme för den enskilde att handla innan skyldigheten kan anses ha blivit åsidosatt.<sup>2</sup>

Farerekvisitet innebär att redan det att den enskilde orsakar fara för att en ekonomisk förmån felaktigt betalas ut eller betalas ut med ett för högt belopp är straffbart. Någon utbetalning behöver således inte ha verkställts. Faran måste dock vara konkret. I förarbetena uttalas att konkret fara normalt skall anses föreligga om den oriktiga uppgiften eller avsaknaden av en uppgift sannolikt inte skulle upptäckas vid den normala rutinmässiga kontroll som myndigheten utför.<sup>3</sup> I 5 § BbL stadgas dock om ett undantag i form av frivillig rättelse: den som före utbetalning av en ekonomisk förmån frivilligt vidtar en åtgärd som leder till att ett korrekt beslut om förmånen kan fattas, döms inte till ansvar. Denna rättelse måste göras innan förmånen betalas ut, och ansvarsfriheten förutsätter frivillighet. Om myndigheten inlett en utredning om felaktig utbetalning, och förmånstagaren fått kännedom om detta, bör frivillighet som regel uteslutas.<sup>4</sup> Försök är inte kriminaliserat.

Bidragsbrottet är uppdelat i tre svårhetsgrader: ringa, normalgraden och grovt brott. Påföljden för normalgraden är fängelse i högst två år. För ringa brott är påföljden böter eller fängelse i högst sex månader. Gränsen här emellan skall enligt förarbetena avgöras med hänsyn till samtliga omständigheter vid brottet, men främst gärning som rör små belopp faller härunder.<sup>5</sup> I 3 § BbL stadgas om grovt bidragsbrott, vars påföljd är fängelse i lägst sex månader och högst fyra år. Även här skall en helhetsbedömning göras, men lagstiftaren har valt att skriva ut de särskilda kvalifikationsgrunderna i lagtexten: om brottet rört betydande belopp, om den som begått brottet använt falska handlingar, eller om gärningen ingått i en brottslighet som utövats systematiskt eller i större omfattning. Dessa grunder är exemplifierande men skall enligt förarbetena ges stor betydelse vid bedömningen.

Ovanstående brott förutsätter att de båda rekvisiten är täckta av uppsåt. Genom den nya bidragsbrottslagen har dock även grovt oaktsamma förfaranden kriminaliserats. 4 § BbL föreskriver att den som av grov oaktsamhet begår en sådan gärning som avses i 2 §, döms för vårdslöst bidragsbrott till böter eller fängelse

---

<sup>2</sup> Prop. 2006/07:80 s. 95.

<sup>3</sup> Prop. 2006/07:80 s. 96.

<sup>4</sup> Prop. 2006/07:80 s. 98.

<sup>5</sup> Prop. 2006/07:80 s. 96.

i högst ett år. Exempel på grovt oaktsamma gärningar är fall där förmånstagaren lämnat mer påtagligt felaktiga uppgifter som är grundläggande för rätten till en förmån.<sup>6</sup> Grov oaktsamhet kan föreligga då gärningsmannen insett risken för att exempelvis en uppgift varit felaktig men trots detta lämnat uppgiften. Ett undantag följer av andra stycket i samma paragraf: Om gärningen med hänsyn till beloppet och övriga omständigheter är mindre allvarlig, döms inte till ansvar. En helhetsbedömning skall göras, även om förmånens storlek ges särskild vikt.

6 § BbL stadgar om anmälningsskyldighet. Myndigheten skall göra en anmälan till polis eller åklagare om det kan misstänkas att brott enligt bidragsbrottslagen har begåtts. Det är inte möjligt att avstå från anmälan exempelvis för att andra sanktioner drabbar förmånstagaren eller på grund av sociala hänsyn.<sup>7</sup>

Om medverkan till brott stadgas i 23 kap 4 §. Brottsbalken. Varje medverkande bedöms efter det uppsåt eller den oaktsamhet som ligger honom till last. Tre skilda fall av medgärningsmannaskap kan komma ifråga:<sup>8</sup>

- Två eller flera personer utför brottet tillsammans. Envar av dem uppfyller samtliga brottselement genom sitt eget handlande.
- Två eller flera personer utför brottet tillsammans, utan att envar av dem uppfyller samtliga brottselement genom sitt eget handlande men brottet utförs i samråd i enlighet med en viss plan.
- Två eller flera utför brottet eller delar av det tillsammans, utan att envar av dem uppfyller samtliga brottselement genom sitt eget handlande. Det kan inte i detalj klarläggas vem som gjort vad. Egentligt samråd föreligger inte, men de har handlat tillsammans på ett sätt som alla har varit införstådda med. Vad som föreligger är samförstånd utan egentligt samråd.

De två första formerna kan vara av intresse att pröva i de fall där två personer aktivt eller genom underlåtenhet vilselett en handläggare, förmått denne till en disposition och båda erhållit en vinning. Medhjälp till bedrägeri skulle kunna vara aktuellt om en av de medverkande skrivit under en ansökningshandling medan den andre på ett underordnat sätt bidrar till den brottsliga effekten. Frågan är då inte om ett gemensamt brott. I detta sammanhang bör man även överväga om någon förmåtts att medverka enligt 23 kap. 5 § brottsbalken.

---

<sup>6</sup> Prop. 2006/07:80 s. 97.

<sup>7</sup> Prop. 2006/07:80 s. 99.

<sup>8</sup> Örnemark Hansen, Helén: *Vem tjänar på bidragsbedrägeri*. I: Wennberg, Suzanne & Norée, Annika (red.): *Festskrift till Madeleine Leijonhufvud*. Norstedts juridik, 2007, s. 498.



## 2.2 Sekretess

I Sekretesslagen (SkrL) 7 kap. 7 § stadgas om den s.k. socialförsäkringssekretessen. Sekretess gäller hos Försäkringskassan i ärende som rör försäkring och ersättning för uppgift om någons hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden, om det kan antas att den som uppgiften rör eller någon honom eller henne närstående lider men om uppgiften röjs. Denna sekretess gäller såväl i förhållande enskilda, som gentemot annan myndighet enligt huvudregeln i SkrL 1 kap. 3 §. Dock finns ett antal undantag från denna huvudregel. SkrL stadgar om fem undantagsregler som anger när en handling får lämnas till annan myndighet.

För det *första*, enligt 1 kap. 5 § SkrL utgör sekretess inte hinder mot att uppgift lämnas ut, om det är nödvändigt för att den utlämnande myndigheten skall kunna fullgöra sin verksamhet. Stadgandet är i princip tillämpligt när myndighet måste lämna ut vissa uppgifter för att kunna få ett ”vettigt” svar från annan myndighet.<sup>9</sup> Bestämmelsen kan aldrig utgöra grund för att biträda andra myndigheter i deras verksamhet och den får endast användas för att möjliggöra myndighetens egen verksamhet. Bestämmelsen gör det inte möjligt att fritt lämna ut uppgifter till andra myndigheter endast därför att myndigheten kommit överens om att samarbeta t ex för att motverka missbruk av bidragsförmåner.<sup>10</sup>

För det *andra*, 14 kap. 1 § SkrL stadgar att sekretess inte hindrar att uppgift lämnas till annan myndighet, om uppgiftsskyldighet följer av lag eller förordning. Exempel på ett sådana stadganden är lag (1962:381) om allmän försäkring kap. 20 §§ 9–9a.

Ett *tredje* undantag rör misstanke om brott, 14 kap. 2 § st. 5 SkrL. Sekretess hindrar inte att uppgift som angår misstanke om brott lämnas till åklagarmyndighet, polismyndighet eller annan myndighet som har att ingripa mot brottet, om fängelse är föreskrivet för brottet och detta kan antas föranleda annan påföljd än böter.

Det *fjärde* undantaget stadgas om i 14 kap. 3 §, den så kallade generalklausulen: ”Utöver vad som följer av 1 och 2 §§ får sekretessbelagd uppgift lämnas till myndighet, om det är uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen skall skydda.” Föreskrifterna i uppgiftslämnarförordningen (se nedan) reglerar i huvudsak uppgiftslämnande till andra

---

<sup>9</sup> Norström, Carl: *Sekretess inom allmän försäkring*. 2:a [omarb.] uppl. Pride Consult AB och Försäkringskassaförbundet, 1999, s. 105-107.

<sup>10</sup> Norström a.a. s. 109.

myndigheter, därmed blir utrymmet för att tillämpa generalklausulen på socialförsäkringens område begränsat.<sup>11</sup>

*Slutligen* kan sekretess till skydd för enskild helt eller delvis efterges av honom enligt 14 kap. 4 § SekrL. Generella medgivanden (jämför försäkringsavtal) att ta del av allt som kan finnas hos olika myndigheter bör inte utan vidare godtas, i synnerhet inte om ett sådant medgivande tecknats långt tillbaka i tiden.<sup>12</sup>

*Förordning (1980:995) om skyldighet för Försäkringskassan att lämna uppgifter till andra myndigheter* stadgar att Försäkringskassan på begäran skall lämna uppgifter om enskilda till domstol, Statens pensionsverk, eller en arbetsmarknadsmyndighet om uppgifterna behövs där i ärenden enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring, lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring eller annan jämförbar lagstiftning om ekonomisk förmån för enskilda eller enligt lagen (1991:1047) om sjuklön eller lagen (1993:16) om försäkring mot vissa semesterlönekostnader. Vidare skall Försäkringskassan på begäran från en myndighet lämna uppgifter om enskildas adress, deras arbetsgivares namn och adress samt enskildas ekonomiska förhållanden och den tidsperiod en utgiven ersättning avser, under förutsättning att uppgifterna behövs i ärenden där. De myndigheter som avses är bl. a: polismyndighet, åklagarmyndighet, Kronofogdemyndigheten, Skatteverket, socialnämnd, Kriminalvården, studiestödsmyndighet, och myndighet som har hand om ärenden om bostadsbidrag. Allmänt hållna förfrågningar utan anknytning till ett ärende är inte tillåtna enligt förordningen.<sup>13</sup>

## 2.3 Centrala begrepp

Projektet har avgränsats till att behandla *allvarlig brottslighet*. Med begreppet allvarlig brottslighet åsyftas inte främst sådan grov ekonomisk brottslighet som sker i kriminella nätverk (organiserad brottslighet), utan ges en vidare innebörd. Vi utgår från lagens definition av grovt bedrägeri, 9 kap 3 § brottsbalken. Ett fall kan kategoriseras som allvarligt om det uppfyller något, eller flera, av dessa kriterier. Ett kriterium på allvarlig brottslighet är om brottet har utförts systematiskt under lång tid. Härunder faller exempelvis skenskrivningar i syfte att erhålla bostadsbidrag och underhållsstöd, där ansökan med felaktiga uppgifter lämnas in år efter år. Gärningspersonen har begagnat falsk handling eller vilseledande bokföring. Exempelvis kan det vara fråga om förfalskade läkarintyg eller arbetsgivarintyg. Ett andra kriterium är att gärningsmannens vinning är av stort värde, över omkring tre gånger basbeloppet. Det sista kriteriet är att brottet är noga planlagt. Jämför den nya bidragsbrottslagens 3 §, som stadgar att vid bedömningen om brottet är grovt skall särskilt beaktas om brottet rört betydande

---

<sup>11</sup> Norström a.a. s. 124 ff.

<sup>12</sup> Norström a.a. s. 76.

<sup>13</sup> Norström a.a. s. 110-111.

belopp, om den som begått brottet använt falska handlingar, eller om gärningen ingått i en brottslighet som utövats systematiskt eller i större omfattning.

Begreppet *risk* används omfattande såväl i litteratur som i utredningar, rapporter och vägledningar. Exempelvis kan nämnas FUT-delegationens riskmodell som presenteras i den första rapporten. Här definieras inte begreppet ”risk”, men det uttalas: ”brister i underlag, beslut och löpande kontroll innebär risker för felaktiga utbetalningar”.<sup>14</sup> En definition av ”risk” ges i FUT-delegationens tredje rapport: ”Möjlig händelse eller omständighet som minskar möjligheterna att uppnå verksamhetens mål beträffande förfarande som föregår eller innebär beslut om förmåner eller ersättningar från trygghetssystemen.”<sup>15</sup> Dessa definitioner är mer omfattande än vad som avses med begreppet ”risk” i detta projekt.

Försäkringskassan har upprättat en modell för risk- och väsentlighetsanalyser som presenteras i *Strategi för socialförsäkringens kontroller*. Här uttalas:

”Risk kan definieras som sannolikheten för att något negativt ska inträffa (=hot) multiplicerat med skadan. För att beräkna hotet måste man ta hänsyn till faktorer som sannolikheten för att något inträffar till följd av bland annat potentiella gärningspersoners intentioner och vilken kapacitet de har i form av resurser, kunskap och organisatorisk struktur. För att bedöma behovet av kontroller kan en uppdelning göras av olika skador.”<sup>16</sup>

Som exempel på skador nämns ekonomisk skada, förtroende och moral, politisk skada och näringslivsförhållanden. En ytterligare definition av operativa risker har gjorts av Baselkommittéen:

”Operativa risker definieras som den risk som kan resultera i en förlust beroende på inadekvata eller misslyckade interna processer, människor eller system eller från externa händelser.”<sup>17</sup>

Dessa modeller och definitioner är metoder för riskbedömning på så sätt att modellerna skall användas för att identifiera risker och hantera risk från en mängd olika håll. De befinner sig på en mer övergripande nivå än vad som avses med risker i denna studie. I denna studie har begreppet risk en snäv innebörd då endast risken för att Försäkringskassan blir utsatt för allvarlig brottslighet,

---

<sup>14</sup> FUT-delegationens rapport 1, 2006: *Från risk till mål och resultat*, s. 21.

<sup>15</sup> FUT-delegationens rapport 3, 2007: *Riskhantering inom trygghetssystemen*, s. 28.

<sup>16</sup> *Strategi för socialförsäkringens kontroller*. Riksförsäkringsverket 2004, s. 37. Se även Korsell, Lars E. och Nilsson, Mikael: *Att förebygga fel och fusk. Metoder för reglering och kontroll*. Norstedts Juridik, Stockholm, 2003, s. 240.

<sup>17</sup> Syrén, Agneta: *Svarta pengar – en handbok om penningtvätt*. Nätnavet AB, Stockholm, 2005, s. 90.

huvudsakligen i form av bedrägeri, åsyftas. Risken har således redan identifierats, även om den inte har kvantifierats. Vår definition av operativa risker inom socialförsäkringssystemet kan tecknas som följer:

- En risk som uppstår genom en extern persons handling eller underlåtenhet och
- som inte uppmärksammas på grund av inadekvata interna processer och
- som kan resultera i att ersättning utgår obehörigen, eller med för högt belopp eller i att ett oriktigt beslut fattas.

Risken för brott finns på olika nivåer i systemet. I handläggningen handlar det om risk för att inte upptäcka brott. I regelsystemet om risk för att brott begås. Genom att ställa frågan hur den allvarliga brottslighetens typfall ser ut kan vi ta reda på var riskerna (för brottslighet) finns.

Hur upptäcks brott mot Försäkringskassan? Tre huvudsakliga vägar kan urskiljas. Extern impuls i form av tips från annan myndighet; extern impuls i form av tips från känd eller anonym anmälare; samt, intern impuls i form av kontroll inom myndigheten.<sup>18</sup> Ungefär hälften av alla bedrägerier mot Försäkringskassan upptäcks genom deras egna kontroller.<sup>19</sup> Det är i den tredje punkten, de interna impulserna, som varningssignaler kan placeras. Varningssignaler får här betraktas som en omständighet som kan vara ett tecken på misstänkt brott. I jämförelse kan nämnas att Syrén uppger att *red flags* är ett begrepp som används av vissa amerikanska organisationer som en varning för misstänkt penningtvätt eller andra illegala aktiviteter.<sup>20</sup> En varningssignal bör skiljas från en misstanke om brott. En misstanke är mer konkret och hör till det specifika fallet. En varningssignal är i stället en generell tankeväckare, som skulle kunna vara indikation på en misstanke om brott. Signalen kan leda till att kontroll kan genomföras i det enskilda ärendet.

I rapporten används begreppet *brott* mot Försäkringskassan, eller mer specifikt, *bidragsbrott*. Vi ansluter oss till den terminologi som har etablerats av Försäkringskassan, där begreppet *misstänkt brott* används ”när en försäkrad medvetet

---

<sup>18</sup> BRÅ-rapport 2005:10. *När olyckan inte är framme. Bedrägerier mot allmän och privat försäkring*, s. 52.

<sup>19</sup> BRÅ-Rapport 2005:10. *När olyckan inte är framme. Bedrägerier mot allmän och privat försäkring*, s. 52.

<sup>20</sup> Syrén a.a. s. 123.

försöker skaffa sig felaktig ersättning”.<sup>21</sup> Begreppet *den försäkrade* används genomgående för den som tar emot ersättning från Försäkringskassan.<sup>22</sup>

### 3 Det typiska bidragsbrottet

Studien visar att det finns typiska fall på så sätt att vissa förfaranden är mer vanligt förekommande än andra. Ett fåtal respondenter har uttryckt att det är svårt att identifiera typfall, men de flesta har uttalat att det är vissa förfaranden som återkommer och som kan kallas för typfall. Studiens sammantagna resultat visar att med avseende på allvarlig brottslighet kan ett fåtal scenarier pekas ut, även om vissa regionala skillnader har framkommit. Det skall betonas att det är respondenternas bild av verkligheten som vi redogör för. Denna bild kan naturligtvis diskuteras. Finns det sådana bidragsbrott som aldrig eller sällan upptäcks? Varför upptäcks vissa brott och andra inte?

De ärendeslag som främst berörs är sjukpenning, sjukersättning och assistansersättning. Det kan vara fråga om att den försäkrade inledningsvis uppbär sjukpenning som sedan övergår i sjukersättning. Assistansersättning kan förekomma i förening med dessa, men det kan också röra sig om bedrägeri endast med assistansersättningen. Det vanligaste förfarandet att den försäkrade arbetar, svart eller vitt, samtidigt som han eller hon uppbär ersättningen. Här återfinns både anställda och egna företagare. I samband med detta brott kan även annan ekonomisk brottslighet, såsom skattebrott och bokföringsbrott, förekomma.

Skenseparation, dvs. felaktigt utbetalande av underhållsstöd och bostadsbidrag, är ett förfarande som i vissa fall kan betraktas som allvarlig brottslighet. Om förfarandet får pågå under lång tid kan det bli fråga om omfattande summor. I ett mindre antal fall kan missbruk av tillfällig föräldrapenning falla under begreppet allvarlig brottslighet, om brottet utförs systematiskt och regelbundet. Även andra ärendeslag, såsom garantipension och föräldrapenning, kan komma ifråga. I dessa fall består förfarandet ofta i utlandsflytt och felaktig folkbokföring. Brott mot Försäkringskassan kan vidare bestå i att den försäkrade vilseleder myndigheten till att fastställa en felaktig SGI, vilket kan påverka flera ärendeslag.

---

<sup>21</sup> Vägledning 2004:1 version 3. *Misstänkt brott*. Försäkringskassan, 2007, s. 10. Begreppet *fusk* får nu anses vara obsolet.

<sup>22</sup> Även här följer vi terminologin i Vägledning 2004:1 version 3. *Misstänkt brott*. Försäkringskassan, 2007, s. 10.

### 3.1 Sjukpenning och sjukersättning

Bedrägeri med sjukpenning och sjukersättning nämns av samtliga respondenter. Då det är fråga om ersättningar som kan uppbäras under lång tid, vilket särskilt gäller sjukersättning, kan värdet på de felaktiga utbetalningarna bli omfattande. Inom denna kategori kan olika förfaranden urskiljas. Bedrägeriet kan bestå i att personen arbetar mer än tillåtet, antingen i form av lönearbete eller i form av bissysslor. Men det kan också bestå i att personen, oavsett om han eller hon arbetar eller ej, inte är berättigad till ersättning eftersom personen i fråga inte har bristande arbetsförmåga i den grad som han eller hon uppger. För att vara berättigad till sjukpenning eller sjukersättning krävs att den försäkrade har nedsatt arbetsförmåga (lagen om allmän försäkring 3 kap. 7 § samt 7 kap. 1–2 §§). Grundläggande för dessa fall är att den försäkrade inte är berättigad, helt eller delvis, till den sjukpenning/sjukersättning som han eller hon erhåller. Vilseländandet kan ske initialt, den försäkrade har hela tiden haft arbetsförmåga, eller genom att den försäkrade underlåter att anmäla att han eller hon har återfått sin arbetsförmåga.

Läkarintyget är centralt för bedömningen av den försäkrades arbetsförmåga. Enligt 3 kap. 8 § AFL skall den försäkrade ge in läkarintyg för att styrka nedsatt arbetsförmåga. Fyra typfall av uppsåtligt bedrägeri med läkarintyg har identifierats i studien. Förfalskade läkarintyg är en metod. En annan är att den försäkrade betalar en läkare för ett inkorrekt läkarintyg. Härvid har uttalats att det är svårt att upptäcka sådana läkarintyg, då dessa intyg ofta är väl utformade. Vidare uppges att man känner till vissa läkare som man misstänker kan vara inblandade i brott.

En tredje variant är att den försäkrade vilseleder läkaren att skriva ett intyg som är inkorrekt. I studien har framkommit att vissa fall kännetecknas av att försäkringsbedrägeriet rör hela familjer, släkter eller någon annan form av grupptillhörighet. Inom familjen eller bekantskapskretsen sprider de inblandade till varandra vad man bör säga till läkare och Försäkringskassan för att bli berättigad till sjukersättning. Slutligen har det framkommit att läkare hotats till att skriva läkarintyg med visst innehåll. I något fall har läkaren ringt upp Försäkringskassan och meddelat att sjukintyget har skrivits under hot.

Sjukpenning eller sjukersättning i kombination med arbete kan påstås karakterisera den allvarliga brottsligheten mot Försäkringskassan. Det är det fall som mest frekvent omtalats i studien. Då brottet inte enbart begås mot Försäkringskassan, utan också i form av skattebrott gentemot Skatteverket, kan det totala felaktigt utbetalda beloppet vara omfattande. Det är möjligt att identifiera vissa geografiska skillnader i fråga om inom vilka branscher som svartjobb uppges vara mest förekommande. Exempelvis i Norrbottens län uppges skogsarbete vara en sådan bransch, medan i Stockholms län omtalas budfirmor. Det förekommer att sjukpenning eller sjukersättning kombineras med en vit inkomst av

anställning, men det är svartarbetet som är det stora problemet enligt respondenterna. Vitt arbete anses inte heller vara lika problematiskt, eftersom en sådan inkomst lättare kan upptäckas.

Att uppbära sjukpenning eller sjukersättning och samtidigt driva ett eget företag är ett typfall, som tas upp av samtliga respondenter. Någon uttryckte att sjukersättning används som ”starta eget bidrag”. Vidare uttrycks att småföretagare inte skall betraktas som mer omoraliska än andra, men att de befinner sig i en situation där möjligheterna att begå brott är större. Brottet berör inte någon tredje person, som exempelvis arbetsgivaren då den försäkrade är anställd. Vidare kan den egna företagarens inkomst variera mycket, även om inkomsten ökar kanske företagaren tror att det snart kommer en svacka. Men den felaktiga utbetalningen beror inte alltid på brott, i stället kan det vara fråga om en omedveten, successiv utökning av arbetstiden. Utlandsanknytning kan finnas på så sätt att den försäkrade uppbär ersättning från Sverige men bor och driver ett företag utomlands, exempelvis verksamhet i form av att hyra ut lägenheter, driva restaurang eller utföra hantverksarbeten. Vidare nämns ett förfarande där personen som uppburit sjukersättning har ett företag tillsammans med make. I dessa fall kan problematiska gränsdragningar uppstå i fråga om vem av makarna som i praktiken driver företaget och utför arbete för dess räkning. Den ena maken kan stå som ansvarig för företaget av skattemässiga skäl eller för att den andre har näringsförbud.

I studien har återkommande påpekats att även om egenföretagare är en riskgrupp i sig, är det vissa branscher som är mer förekommande. Särskilt nämns städbolag, taxichaufförer, frisörer, restaurang- och kaféverksamhet. I studien har getts exempel på hur den försäkrade, med sjukpenning eller sjukersättning, öppnar ett kafé, bedriver verksamhet i form av biltransport eller sköter en restaurang.

Bidragsbedrägeri kan förekomma i ett sammanhang med annan ekonomisk brottslighet. I studien har exempel getts på fall där personer har dömts för bokföringsbrott eller skattebrott, och samtidigt varit aktuella för återkrav eller föremål för misstanke om brott mot Försäkringskassan. Det rör sig i vissa fall om mångmiljonbelopp, både i förlorade skatteintäkter och i felaktiga utbetalningar från Försäkringskassan. Fallen visar på vikten av samarbete mellan Försäkringskassan och Skatteverket för att beivra dessa brott.

En problematik som har uppmärksamats är fallet där en hobbyverksamhet övergår till näringsverksamhet. Gränsdragning mellan hobbyverksamhet och arbete är inte självklar och leder till svåra bedömningsfrågor. Liksom i fallet med eget företag kan det röra sig om en successivt ökande arbetsinsats. Exempel på verksamhet där gränsdragningsproblematiken uppstår är omfattande försäljning på marknader eller via Internet, liksom djuruppfödning. Ytterligare

exempel är att den försäkrade har uppdrag som han eller hon får ersättning för, såsom politiska uppdrag och uppdrag inom föreningar.

Ersättning från Försäkringskassan i form av sjukpenning eller sjukersättning kan användas som vit inkomst för att dölja annan, svart/illegal inkomst, vilket har uppmärksammats av en respondentgrupp. I rapporten *Vart tog alla pengarna vägen? En studie av narkotikabrottslighetens ekonomihantering* konstateras att det finns enstaka exempel på distributörer eller detaljister som har en mängd bidrag från socialförsäkringssystemet.<sup>23</sup> En tolkning som görs i rapporten är att bidragen fungerar som en grundtrygghet, ”främst för personer långt ner i distributionskedjan, som till följd av missbruk och andra problem har svårt att få ett arbete på den legala marknaden”.<sup>24</sup>

### 3.2 Assistansersättning

Angående bidragsbrott som berör assistansersättningen hänvisar respondenterna till att regelsystemet är bristfälligt, vilket inbjuder till att brott begås. Det uttalas att assistansersättning är ett område där det finns möjlighet att på felaktiga grunder tillskansa sig stora summor pengar. De fall som respondenterna har berättat om kan dock inte alltid betraktas som brott. Vissa förfaranden är regel-enliga, men de uppfattas som stötande. Ett sådant exempel är s.k. ”trivselpengar”, vilket innebär att det bolag där assistenten är anställd betalar ut mycket lägre lön än den summa som erhålls från Försäkringskassan. Exempelvis får det privata bolaget 228 kronor per timme av Försäkringskassan, men endast en mindre del av denna summa betalas ut i form av lön. Detta har uppmärksammats av LSS-kommittén, som avslutar sitt arbete den sista juni år 2008. I ett delbetänkande behandlas problematiken med ”trivselpengar”, och åtgärder i form av lagändringar föreslås.<sup>25</sup>

I studien har uttalats att det i vissa fall är osäkert vem som är brottsoffer. Det kan vara både Försäkringskassan och brukaren, som inte får de timmar assistans han eller hon har rätt till och som Försäkringskassan betalar för. Eftersom flera parter är inblandade finns det anledning att skilja mellan tre förfaranden. I det första fallet är brukaren gärningsperson. Det är då fråga om att den som uppbär ersättningen inte är berättigad till den eftersom han eller hon inte uppfyller kraven för att vara berättigad till assistans. I dessa fall kan det dock vara fråga om att andra, såsom en anhörig eller assistansanordnaren, hävdar att brukaren har ett större hjälpbehov än nödvändigt.

---

<sup>23</sup> BRÅ-rapport 2007:4. *Vart tog alla pengarna vägen? En studie av narkotikabrottslighetens ekonomihantering*, s. 136-137.

<sup>24</sup> BRÅ-rapport 2007:4. *Vart tog alla pengarna vägen? En studie av narkotikabrottslighetens ekonomihantering*, s. 137.

<sup>25</sup> SOU 2007:73.



I det andra fallet är assistansanordnaren gärningsperson, och både brukaren och Försäkringskassan kan betraktas som brottsoffer. I dessa fall kan förfarandet bestå i att den försäkrade uppbär assistansersättning för att två assistenter skall arbeta där, men bara en utför arbetet. Assistansanordnarens tidrapporter kan vara felaktiga och innehålla rapportering av arbete som inte utförts. Den som av företaget uppges arbeta som assistent kan i själva verket arbeta samtidigt på en annan arbetsplats, eller vara inskriven hos arbetsförmedlingen. Vissa assistansfirmor använder sig av förtryckta tidlistor som assistenten skriver under. Det kan i dessa fall också röra sig om förfalskade arbetsavtal, där löne- och arbetsvillkoren kan ifrågasättas. Bemanningsföretag som hyr ut personliga assistenter på den spanska solkusten har utpekats särskilt.

Den sista kategorin rör sådana fall där en anhörig till brukaren, som också är anställd som assistent, kan misstänkas för brott. Förfarandet kan bestå i att den anhörige får assistansersättning för timmar som han eller hon arbetar med annat än att vårda brukaren. Dubbla ersättningar kan också förekomma, på så sätt att den försäkrade uppbär både föräldrapenning och assistansersättning. Att en familjemedlem anställs som assistent kan vara ett led i missbruk av andra ersättningar. En familjemedlem kan anställas som assistent ”på pappret” så att han eller hon får en hög SGI vilket är till fördel när denne sedan ansöker om exempelvis föräldrapenning eller sjukpenning.

### 3.3 Gränslösa bidragsbrott

Denna kategori typfall rör en rad olika förmåner, gemensamt är att förmånen, otillåtet, tas med när den försäkrade flyttar utomlands. Förfarandet består i en felaktig folkbokföring, exempelvis att den försäkrade medvetet underlåter att anmäla till Försäkringskassan att han eller hon har flyttat utomlands. Familjemedlemmar kan vara delaktiga i brottet, exempelvis genom att felaktigt intyga en anställning i Sverige. Det har i studien påpekats att den internationellt sett relativt förmånliga svenska föräldrapenningen är utsatt i bedrägerisammanhang. Respondenter pekar också på att sådana ärendeslag där det finns en grundnivå, exempelvis äldreförsörjningsstöd och garantipension, särskilt förekommer i dessa sammanhang. Även om ersättningen är på miniminivå i Sverige kan den ge en hög levnadsstandard i andra länder. Någon uppger att det här kan vara fråga om anhöriginvandrare som flyttar tillbaka till hemlandet.

Även andra ersättningar berörs, exempelvis förfarandet där den försäkrade arbetar utomlands och samtidigt uppbär sjukpenning eller sjukersättning. Ett annat exempel är utbetalning av bostadsbidrag för en lägenhet som har hyrts ut i andra hand. Även underhållsstöd och barnbidrag för barn som flyttat utomlands kan förekomma.

En särskild grupp utlandsanknutna fall förekommer i Öresundsregionen. Det rör sig om så kallade ”kärleksflyktingar”: Pga. det danska regelverket rörande in-

vandring förekommer det att gifta par, som består av en dansk medborgare och en person som är medborgare i ett land utanför EU, bosätter sig i Sverige. Det har upptäckts att vissa av dessa endast är folkbokförda i Sverige, emedan de faktiskt är bosatta i Danmark. Genom folkbokföringen får de del av den svenska socialförsäkringen. En annan typ av fall har tagits upp, vilket rör invandrade personer som uppger en felaktig identitet. Ett fall som nämnts består i att en person kommit till Sverige med två barn som inte var hennes, men som hon från Försäkringskassan uppburit ersättning för under lång tid. Ett annat fall rör en person som genom att ha två identiteter har uppburit dubbla ersättningar från Försäkringskassan. Andra fall som nämns är att en person i Sverige tar ut ersättning för en anhörig i utlandet som har avlidit. Fall med internationell anknytning uppges vara ovanliga i Norrland, med ett undantag: fall som rör gränsen mot Finland. I ett pågående projekt kontrolleras personer bosatta i Sverige som uppbär bostadstillägg eller bostadsbidrag och som misstänks ha tillgångar i Finland.

### 3.4 Övriga fall

Den *sjukpenninggrundande inkomsten*, SGI, är en förutsättning för ett flertal förmåner, såsom sjukpenning och föräldrapenning. Att uppge falsk information till Försäkringskassan som leder till att en felaktig SGI fastställs, och därmed för hög ersättning betalas ut, kan betraktas som ett typfall. I studien har två förfaranden framkommit. Det ena förfarandet består i att anställningen är korrekt, men oriktiga uppgifter om löns storlek lämnas till Försäkringskassan. I det andra förfarandet finns inget anställningsförhållande i grunden, utan både anställningen och lönespecifikationen är oriktiga. På detta sätt kan den anställde få en högre ersättning från Försäkringskassan. I studien påpekas att det ofta är nödvändigt att andra personer är inblandade i bedrägeriet, såsom en anhörig eller bekant, som i egenskap av att ha ett företag har möjlighet att felaktigt intyga andra personers anställningar och uppgifter om lön. Även här ges exempel på samband med ekonomisk brottslighet, där det har förekommit bokföringsbrott och skattebrott i det företag som har intygat en viss inkomst.

*Skenseparation* är ett förfarande som nämns kunna falla in under allvarlig brottslighet.<sup>26</sup> Flera respondenter har påpekat att skenseparation kan leda till att stora summor betalas ut felaktigt om brottet får pågå under lång tid. Eftersom både bostadsbidrag och underhållsstöd betalas ut felaktigt är antalet barn också avgörande för storleken på utbetalningen. Besparingsbeloppet, de framtida utbetalningar som förhindras genom upptäckten av brottet, kan uppgå till en stor

---

<sup>26</sup> Skenseparation innebär att parterna (ett par som är gifta eller sambo) meddelar Försäkringskassan att de har separerat och flyttat ifrån varandra. Ofta är det mannen som folkbokfört sig som inneboende hos en kompis eller en släkting, men han bor i realiteten kvar. Se mer om detta i *Skenseparation – för vinnings skull? "Borta bra men hemma bäst"*. Skåne läns allmänna försäkringskassa och Juridiska fakulteten vid Lunds universitet, 2002.

summa. I detta typfall är det skenseparation och skenskrivningar som är centralt. De förmånsslag som berörs är främst bostadsbidrag och underhållsstöd, men även ekonomiskt bistånd från socialtjänsten. I typfallet har exempelvis den ena parten folkbokfört sig i en orimligt liten lägenhet i förhållande till antalet personer som uppges bo där. Andra exempel är att den uppgivna adressen inte existerar, eller är en sommarstuga.

Liksom vid skenseparation kan bedrägeri med *föräldrapenning* leda till att stora belopp felaktigt betalas ut om det får pågå under lång tid. Förfarandet består i att den som uppger sig vara föräldraledig och därför begär föräldrapenning i realiteten arbetar. I ett fall har knappt 100.000 kronor betalats ut felaktigt då en person samtidigt arbetat som tidningsbud. Ett typfall som beskrivs är att i ett par där kvinnan har mycket låg SGI, eller ingen SGI alls, begär mannen föräldrapenning. Dock kan det misstänkas att det är kvinnan som vårdar barnen. Vidare kan bedrägeri med *tillfällig föräldrapenning* präglas av en viss systematik. I studien ges exempel på hur en kvinna regelbundet under lång tid begärt tillfällig föräldrapenning ett visst antal timmar varje vecka.

### 3.5 Avslutande reflektioner

En till synes självklar slutsats är att det finns typfall för den allvarliga brottsligheten mot Försäkringskassan. Det är möjligt att peka ut vissa ärendeslag som är mer utsatta än andra, och det rör sig om ett begränsat antal förfaranden som tycks återkomma. Dessa typfall förekommer över hela landet även om vissa geografiska skillnader finns. Det kan resoneras kring varför handläggarna har uppgett de typfall de har uppgett, och varför bedrägeri mot sjukförsäkringen tycks vara vanligast. I studien har uttryckts att regelverket kring socialförsäkringen ibland är problematiskt, vilket tas upp i kapitel 5.

Det är inte vattentäta skott mellan de olika fall som har gjorts i uppdelningen ovan. De olika ersättningarna bör ses i relation till varandra. Exempelvis kan den som uppstår sjukersättning också vara berättigad till andra ersättningar, inte bara från Försäkringskassan utan också från försäkringsbolag. Det har nämnts att den som har ambition att begå bidragsbrott begår brott mot flera aktörer.

Något som vidare bör diskuteras är karaktären på Försäkringskassans ärenden. Ofta är det fråga om svåra bedömningar och gränsdragningar, som kanske inte ens låter sig göras. Detta är ett genomgående problem, som också har påpekats av läkarna. Som framgick ovan i samband med assistansersättningens typfall, är det inte alltid fråga om ett brott i juridisk mening, men det har nämnts som ett brott av flera respondenter. Detta kan tolkas som ett uttryck för de problematiska gränsdragningar som kan uppkomma vid brott mot Försäkringskassan. En annan

tolkning är att det råder osäkerhet kring vad som är brottsligt. Vidare kan det straffrättsliga området räckvidd diskuteras.<sup>27</sup>

En annan aspekt är att många respondenter har berättat om fall som de anser är brott, men som av olika anledningar inte har lagförts. Fallet har inte polis-anmälts, eventuellt har man funnit det vara tillräckligt med återkrav, eller så har åklagaren lagt ner förundersökningen. Ändå talar respondenterna som om att de *vet* att ett brott har begåtts, och uttrycker frustration över detta. Detta är en intressant diskrepans vars betydelse kan diskuteras. I kapitel 5 behandlas beivrandet av brott utförligare.

I projektet har uppmärksammats att brott mot socialförsäkringssystemet är vad man kan kalla för jämförbara brott på så sätt att i förhållande till annan brottslighet är det en relativt hög andel kvinnor som begår denna typ av brott. I samband med detta har det funnits anledning att ifrågasätta vem som är den drivande kraften bakom den misstänkta gärningen och vem som vid ett fullbordat brott får vinning av brottet.<sup>28</sup> Flera typfall karakteriseras av att brottet möjliggörs genom att flera personer är delaktiga i brottet. Vid skenseparation är det ofta kvinnan som har vårdnaden om barnen och som har barnen boende hos sig. Det är således hon som lämnar in blanketten med de felaktiga uppgifterna till Försäkringskassan och förmår Försäkringskassans handläggare till att göra utbetalningen. Men det kan diskuteras hur mannens medverkan skall bedömas. Det är uppenbart att *både* mannen och kvinnan gör en ekonomisk vinning då de fortfarande lever som en familj. Mannen kan också ha varit aktiv i vilseledandet, även om han inte har skrivit under blanketten. Detta typfall är ett exempel på hur lagstiftningens utgångspunkt, den självständiga, könsneutrala individen, får könsmärkta konsekvenser i praktiken.

Medverkan till brott har uppmärksammats också i andra sammanhang, exempelvis då en person som driver företag felaktigt uppger till Försäkringskassan att en anhörig har varit anställd i företaget eller intygar att denne har en viss inkomst som inte stämmer överens med personens faktiska inkomst. Den som begår brott mot Försäkringskassan tycks agera med hjälp av ett nätverk, en slutsats som vinner stöd av de domar vi har tagit del av.

---

<sup>27</sup> Se diskussion härom i SOU 2006:48 s. 97 ff. samt prop. 2006/07:80 s. 35 ff.

<sup>28</sup> Örnemark Hansen a.a.

## 4 Riskgrupper och varningssignaler

I detta kapitel presenteras studiens resultat med avseende på varningssignaler och riskgrupper. Inledningsvis diskuteras begreppet riskgrupper. Därefter redogörs för vägar att se varningssignalerna, följt av en översikt över uppgifter och faktorer som kan väcka misstanke om brott.

### 4.1 Begreppet riskgrupp

Begreppet riskgrupp kan användas i den betydelsen att om den försäkrade tillhör vad som kan identifieras som en riskgrupp utgör detta en varningssignal. Några respondenter menar att det inte är möjligt att utpeka några riskgrupper och att det är svårt att säga något generellt om vilka egenskaper den typiske gärningspersonen har, särskilt då det rör sig om så olika förmånsslag. Det är dock möjligt att sammanställa riskgrupper utifrån de uppgifter som respondenterna har gett om hur det typiska bidragsbrottet ser ut och faktorer som kan knytas till den typiske gärningspersonen i dessa fall. Men det är stor spännvidd på de omständigheter och faktorer som kan utgöra en riskgrupp, vilket försvårar en enhetlig kategorisering. Vidare är det nödvändigt att erinra om att det är respondenternas uppfattning som framkommer i rapporten, varvid selektionsprocessens betydelse bör uppmärksammas.

Flera respondenter nämner att egenföretagare och småföretagare förekommer i bidragsbrottets typfall. Särskilt vissa branscher har nämnts, såsom taxirörelser, byggbranschen, bland hantverkare och ordningsvakter, inom städ- och restaurangverksamhet, samt bud-, åkeri- och skogsbranschen. Ofta rör det sig ofta om sådana branscher där också svartarbete är vanligt förekommande. De som tillhör dessa grupper kan betraktas som tillhörande en riskgrupp. Här finns det dock anledning att erinra om att det är den situation som företagaren befinner sig i som har betydelse. Vidare måste skiljas mellan missberäkningar och brott, vilket har påpekats i föregående kapitel: Den som driver egen firma kan ha svårt att bedöma hur mycket arbete som läggs ner i företaget.

Viss hobbyverksamhet är en faktor som har beskrivits tillhöra ett typfall, vilket innebär att personers som ägnar sig åt sådan verksamhet kan anses utgöra en riskgrupp. Exempel som har getts är hundkennel eller hästuppfödning i stor skala, samt omfattande försäljning, på marknader eller över Internet. Partiell sjukskrivning har också tagits upp av respondenterna som en vanlig faktor i typfallet. Ett annat exempel är vissa boendeformer såsom studentlägenheter.

I kapitel 8.1 diskuterar vi bedrägeribrottets tre ben: motiv, neutralisering/rationalisering och tillfälle/möjlighet. Riskgrupperna kan placeras in i dessa tre. För vissa grupper är tillfället, eller möjligheten, att begå bidragsbrott större. Det innebär inte att den som är exempelvis småföretagare är mer brottsbenägen än andra. Det som respondenterna uttrycker är att de befinner sig i en situation där

det på olika sätt är lätt att begå bidragsbrott. De faktorer som formar riskgrupperna är inte statiska, utan torde kunna påverkas genom regelverket i hög grad. En annan fråga är vilka konsekvenser som skall följa på att en person identifieras som tillhörande en riskgrupp? Skall en mer noggrann kontroll av personer som tillhör denna grupp göras?

Respondenterna har uttryckt skiljaktiga meningar avseende vissa andra faktorer som i större utsträckning hör till den försäkrades person. En sådan faktor är kön, där det påstås att män tycks dominera bland de grövre brotten. I föregående kapitel uppmärksammades könsaspekter vid skenseparation. Några respondenter menar att i etniska grupper ser man ett mönster som består i att flera personer begår liknande bidragsbrott. Ett exempel är att i invandratäta områden med sociala problem kan bedrägeri med vissa förmånsslag vara utmärkande. Andra respondenter håller inte med om detta påstående. Bland de intervjuade läkarna gick åsikterna isär. Å ena sidan uttalades att det inte går att identifiera några särskilda riskgrupper bland de personer som begår brott mot Försäkringskassan och att det inte är fråga om människor som tillhör någon sorts subkultur. Man argumenterade att vilka gärningspersoner som upptäcks beror till viss del på var man letar. En uppfattning om att vanliga "Svenssons" inte begår bidragsbrott gör att man kanske inte letar bland denna kategori. Å andra sidan uttalades att det generellt rör sig om personer som har låg socioekonomisk status. Det kan vara fråga om vissa etniska grupper, där kunskap om hur man skall gå tillväga för att begå bidragsbrott sprids. Vidare uttalades att vissa subkulturer har normer och värderingar som gör att förfarandet blir tillåtet.

Att göra skillnad mellan riskgrupper och varningssignaler är inte en självklar uppdelning. Vissa varningssignaler kan sammanföras till riskgrupper, men varningssignaler är även faktorer i det enskilda fallet som kan indikera misstanke om brott. Ett par problematiska områden kan diskuteras närmare. I studien visas att oegentligheter kan förekomma såväl mot Försäkringskassan som i form av ekonomisk brottslighet såsom bokföringsbrott och skattebrott. Tidigare dömda för ekonomisk brottslighet kan anses utgöra en riskgrupp. Hur skulle sådan information kunna användas som varningssignal? Skall personer som är tidigare dömda eller misstänkta för sådan brottslighet granskas noggrannare? En respondentgrupp uppgav att vad gäller förfarandet där den försäkrade flyttar från Sverige utan att anmäla detta, kan det gå i vågor vilka länder som dessa personer kommer från eller flyttar till. Hur skall sådan information hanteras? Skall andra personer från samma land anses tillhöra en riskgrupp?

#### 4.2 Vilka uppgifter och faktorer väcker misstankar?

Respondenterna har räknat upp en mängd olika faktorer som kan vara indikationer på att det förekommer oegentligheter i ärendet. Det är stor spännvidd mellan dessa, från konkreta faktorer till generella mönster.

Handläggarens fingertoppkänsla kan uttryckas som att den består av att identifiera motstridiga uppgifter, faktorer som vid en jämförelse inte stämmer överens: ”Det här verkar orimligt.” Antal folkbokförda per kvadratmeter på viss adress, att en person har parkeringsplats men inte körkort är sådana exempel som kan indikera skenseparation, liksom fall där ett par får barn tillsammans efter att man har uppgett sig ha separerat. Ett annat exempel rör varningssignaler om att en person som har ett eget företag arbetar mer än tillåtet. Har omsättningen ökat sedan personen sjukskrevs? Hur ser löneutbetalningarna ut i bolaget? Är det någon som får en mycket högre lön än andra? Vem är den personen? Kan man misstänka att lönen går till någon annan?

Inkomstens storlek i jämförelse med andra faktorer kan vara en varningssignal. En deklarerad inkomst som ligger precis inom ramen för åttondelen är ett sådant exempel, ett annat är bonus från arbetsgivaren som kan misstänkas vara lön. En varningssignal för att felaktiga uppgifter har lämnats för SGI är om den försäkrades löneutveckling inte är rimlig i förhållande till tidigare inkomst och arbetstid. Har personen haft en kort anställning med relativt hög lön? Även arbetsgivarens resultat/omsättning bör jämföras med utbetald lön. Kan den som driver företaget själv ta ut någon lön? Har den försäkrade uppgett en månadsinkomst som ligger nära den högsta sjukpenninggrundande inkomsten? Även vid assistansersättning kan uppgifter om lön utgöra en varningssignal. Är lönen orimligt låg?

I läkarstudien har tagits upp att handläggarna ser personen i andra sammanhang än vad läkarna gör, och att det kan finnas anledning för handläggarna att jämföra personens beteende med sjukskrivningsintygets beskrivning. Exempel är att vid ett hembesök kom Försäkringskassans handläggare på patienten med att stå ute och röka, när hon enligt läkarintyget inte kunde gå upp ur sängen. Uppgifter från andra vårdgivare inom sjukvården kan göra att den försäkrades diagnos kan ifrågasättas, liksom information från en personlig assistent kan avslöja att patienten betar sig mycket annorlunda i hemmet än vid läkarbesöken.

Handlingar som ges in till Försäkringskassan kan innehålla, eller i sig utgöra, en varningssignal. Angående läkarintyget som en varningssignal har påpekats att det kan vara svårt att avslöja brott mot Försäkringskassan enbart genom att studera läkarintyget. Har patienten lyckats övertyga läkaren om en viss diagnos kan det vara svårt för en handläggare att ifrågasätta den. Av intervjuerna med Försäkringskassans företrädare framkommer det generella svaret att det är svårt att se huruvida ett läkarintyg är felaktigt. Här har uttalats att läkarintygen inte behöver vara dåliga, utan snarare är det diagnoserna som är problemet. Vid samtliga intervjutillfällen har man nämnt diffusa diagnoser som en varningssignal. Det är svårt att göra en objektiv bedömning, och gränsen mellan de som har rätt till sjukpenning/sjukersättning och de som är friska är flytande. Ofta rör det sig om att läkarna är överbelastade och tvingas göra snabba bedömningar.

Detta innebär dock inte att läkarintyget aldrig kan fungera som en varningssignal. I studien har läkarna gett exempel på faktorer som kan utgöra varningssignaler, såsom tunna, mycket kortfattade eller bristfälliga sjukintyg. Saknas det information angående diagnos, patientens symptom, hur mycket arbetsförmågan är nedsatt och varför? Finns det en objektiv beskrivning av patienten? Det kan framgå av sjukintyget att läkaren har ett för stort engagemang i patienten och inte kan förhålla sig objektiv. Ett exempel på en sådan situation är när läkaren helt följer patientens uppfattning och drar slutsatser om att orsakerna till patientens besvär är till exempel missförhållanden på hans arbetsplats, i stället för att göra en saklig beskrivning av symtomen och hur dessa påverkar arbetsförmågan. Ett mycket vagt sjukintyg, liksom sjukintyg där diagnosen eller sjukdomstillståndet är oförändrat över tiden och det står samma sak i intyg efter intyg kan utgöra varningssignaler. Dock påpekas i studien att bristfälliga läkarintyg kan bero på läkarnas pressade situation och tidsbrist. Oklara diagnoser/sjukdomar, ex diffusa psykiska tillstånd och smärttillstånd kan vara en varningssignal. Dock behöver en oklar diagnos inte betyda att patienten inte är sjuk. Det uttalas att den enskilde patienten inte skall behöva lida för att sjukvården inte kan ställa en diagnos. En ytterligare varningssignal kan vara ett ovanligt sjukdomsförlopp med symptomförändring som normalt inte ses. Exempelvis kan patienten först påstå sig lida av ångest och depression. Ett halvår senare har patienten hallucinationer, som sedan försvinner för att ersättas av fobi.

Vid flera intervjutillfällen har det framkommit att man känner till ett fåtal läkare som medvetet är inblandade i brott mot Försäkringskassan. En varningssignal vid dessa fall är just att läkaren är känd bland Försäkringskassans handläggare för att vara inblandad i brott. I regel är de privatpraktiserande (särskilt sådana läkare som inte har något vårdavtal med landstinget). Av journalerna framgår att de i många fall skriver vad patienten önskar. Vidare uppges det vara svårt att upptäcka personer som har betalt en läkare för ett sjukintyg eftersom dessa intyg är mycket bra utformade. Att den försäkrade ofta byter vårdgivare är en annan varningssignal.

Varningssignaler kan bestå i ett visst beteende gentemot Försäkringskassans handläggare. Hur ser kontakten med Försäkringskassan ut? Om den försäkrade undviker Försäkringskassan genom att inte komma till möten, inte svara på brev och inte svara i telefon, kan det vara en indikation på oegentligheter. I studien har nämnts att i fall där man misstänker brott håller den försäkrade sig undan från Försäkringskassan. Det förekommer i utlandsanknutna fall, men kan också förekomma vid bedrägeri med andra ersättningar, såsom sjukersättning. Indikationer på felaktiga boendeuppgifter och att man inte längre befinner sig i Sverige är att försändelser från Försäkringskassan (och andra myndigheter) kommer i retur.

En annan varningssignal är att det är någon annan som talar för den försäkrade. Detta har särskilt nämnts vid begäran om assistansersättning, samt i fall där man



har misstänkt att den försäkrade simulerar sjukdom. Detta är ett problematiskt område, eftersom det inte är helt ovanligt att den som uppstår assistansersättning inte kan föra sin talan själv.

### 4.3 Vägar att se varningssignalerna

Att upptäcka brott förutsätter att handläggaren ser varningssignalerna. Bransch-kännedom och ersättningskännedom uppges vara viktigt för att kunna se varningssignalerna. Vad gäller assistansersättning har det framkommit att goda kunskaper om regelverket och dess tillämpning är en förutsättning för att upptäcka brott, då ärendena ofta är mycket komplicerade. Handläggarens specialistkunskap är viktigt också i andra avseenden. Om handläggaren "kan branschen" är det lättare att upptäcka uppgifter som är orimliga och som kan väcka misstanke om brott. I läkarstudien har påpekats att ju mer erfarenhet den sjuk-skrivande läkaren har, desto svårare blir det för patienten att lyckas med att lura läkaren. Ett exempel som har getts i studien: Om den försäkrade påstår sig ha hallucinationer med gröna gubbar men i övrigt ser ut att må bra är detta en tydlig varningssignal om att det inte är fråga om sjukdom. En erfaren läkare vet hur en psykospatient beter sig.

I studien har framkommit att den som begår brott mot Försäkringskassan kan utnyttja flera ersättningslag samtidigt. Flera respondenter har gett exempel på fall där den försäkrade har vilselett Försäkringskassan angående flera olika ersättningar, eller att den försäkrade gör upprepade försök. Det tycks därför vara viktigt att handläggaren ser till alla möjliga ersättningar som den försäkrade kan uppbara och kontrollera andra ärendeslag bakåt i tiden. Det förekommer även brott mot flera myndigheter samtidigt. Exempelvis kan oegentligheter i det egna företaget förekomma parallellt med bidragsbrott. För att upptäcka sådana brott krävs samarbete med Ekobrottsmyndigheten och Skatteverket.

Att ställa rätt frågor uppges vara av vikt för att upptäcka varningssignaler. I studien påpekas att Försäkringskassans handläggare borde ställa frågor om vad personen skall göra med sitt bolag när han eller hon skall beviljas ersättning: Vem skall utföra arbetet i stället? På samma sätt uttrycks att handläggaren borde fråga efter bisysslor och fritidsintressen. Att använda Internet uppges kunna vara ett verktyg för att upptäcka brott. På så sätt kan exempelvis fallet där den försäkrade uppbar sjukpenning eller sjukersättning, men samtidigt bedriver en hobbyverksamhet i stor omfattning upptäckas.

Respondenterna har uppgett att det i vissa fall är lämpligt att göra en tvärkontroll, dvs. att undersöka släkt och vänner till den person som man misstänker har begått brott mot Försäkringskassan. Det kan vara fråga om ett mindre företag, där flera av de anställda uppbar sjukersättning, eller där uppgiven inkomst kan ifrågasättas. Har ett företag gett felaktiga uppgifter till grund för SGI för en viss anställd kan det innebära att även andra anställdas inkomstuppgifter är felaktiga.

Vid skenseparation kan det vara fråga om att den part som uppges ha flyttat är folkbokförd på en adress där andra personer, som också begår brott mot Försäkringskassan, uppger sig vara bosatta. Genom att upptäcka ett brott mot Försäkringskassan kan fler brott upptäckas, om de signaler som finns i fallet följs upp. Är det fråga om en viss läkare som man misstänker är inblandad i ett brottsligt förfarande kan brott upptäckas genom att andra personer som har sjukskrivits av denne läkare kontrolleras. Vidare, om flera fall där den försäkrade har identiska symptom kommer in samtidigt, och det visar sig att dessa fall har andra beröringspunkter, kan det vara en varningssignal om oegentligheter. Här avses sådana fall, vilka har tagits upp i föregående kapitel, där flera personer inom exempelvis familjen eller bekantskapskretsen använder sig av samma förfarande för att begå bidragsbrott.

Generella kontroller tillsammans med Skatteverket eller Polisen mot vissa branscher, exempelvis taxirörelser, uppges vara ett sätt att upptäcka personer som arbetat samtidigt som de uppburit ersättning från Försäkringskassan. Sådana kontroller kan ha en brottspreventiv funktion: En respondent nämner att en person som kontrollerades i en särskild kontroll av taxichaufförer begärde sjukpenningen vilande ett par dagar senare. Vidare uppges efterkontroller på personer som uppbär sjukersättning under lång tid vara ett viktigt sätt att upptäcka brott.

#### 4.4 Avslutande reflektioner

Sammanfattningsvis visar studien att det är möjligt att identifiera varningssignaler. Vidare har framkommit att handläggaren är betydelsefull som grindvakt och att dennes specialistkunskaper har betydelse för upptäckten av brott. Såväl på den operativa som på den konkreta nivån kan mönster identifieras som kan utgöra varningssignaler. Det som har framkommit i studien är att ett visst brottsligt förfarande mot Försäkringskassan kan förekomma hos en viss grupp av människor, som har någon faktor gemensam. För att kunna se varningssignalerna tycks erfarenhet och fingertoppskänsla vara viktigt. En förutsättning för att upptäcka brott kan vara att Försäkringskassan har regelbunden kontakt med den försäkrade, exempelvis i form av hembesök. Dessa erfarenheter bör tillmätas betydelse vid utformandet av kontrollverksamheten.

Att identifiera varningssignaler låter sig inte göras helt enkelt. Det förekommer olika meningar kring vilka faktorer som kan utgöra en varningssignal och hur riskgrupper skall definieras. Kartläggningen innebär generaliseringar som kan diskuteras. Det problematiska i att en diffus diagnos används som varningssignal har tagits upp ovan, men bör understrykas igen. I studien har vidare nämnts att man "vet" att vissa läkare eller assistansanordnare sysslar med oegentligheter, men att detta inte kan styrkas. Detta exempel visar på svårigheten i att använda vissa varningssignaler.

## 5 Hinder och möjligheter

I undersökningen har respondenterna beskrivit vissa regler inom socialförsäringen som försvårar upptäckt av brott, eller som man anser gör Försäkringskassan till ett lätt mål för brottslig verksamhet. Vidare har regler som gör att den egna utredningen försvåras eller att brott inte lagförs uppmärksammas. De hinder och problem som har tagits upp kan kategoriseras enligt nedanstående schema. Faktorer som försvårar upptäckt av brott kan placeras in i båda nivåerna.



Nedan följer en redogörelse för de hinder som uppmärksammas i studien, disponerad efter schemat.

### 5.1 Tillfällesnivån

#### 5.1.1 Sjukpenning och sjukersättning

Ständigt återkommande i studien har varit kritik mot den regel som vardagligt kallas för ”åttondelsregeln”, vilken tillåter den som uppbär sjukersättning att jobba en åttondel av heltid.<sup>29</sup> Exempel har getts på flera situationer där bidrags-

<sup>29</sup> Av Riksförsäkringsverkets allmänna råd till lagen om allmän försäkring 7 kap. 2 § (RAR 2002:17) framgår: ”Vid bedömningen om den försäkrade trots viss begränsad arbetsförmåga är berättigad till hel förmån bör försäkringskassan beakta följande. För bedömning av arbetstiden bör utgångspunkten vara ett heltidsarbete i den sysselsättning, det uppdrag eller det förvärvsarbete den försäkrade kan utföra. Arbetstiden bör inte överstiga en åttondel av ett sådant heltidsarbete. Arbetsinkomst som inte överstiger en åttondel av den normala inkomsten på heltid i den sysselsättning, det uppdrag eller det förvärvsarbete den försäkrade kan utföra bör inte påverka rätten till hel förmån.”

brott kan påstås möjliggöras genom regeln. Regeln används som ”försvar” när Försäkringskassan ifrågasätter om en person arbetar mer än han eller hon får: ”Jag arbetar på åttondelen”. Det uppges vara svårt att bedöma huruvida den försäkrade arbetar mer än en timme om dagen. Åttondelsregeln kritiseras också för att den används för annat än vad som var syftet med den. Man pekar på att regeln syftade till att den som uppbär sjukersättning skall kunna ägna sig åt hobbyverksamhet, politisk verksamhet och dylikt, men att den i stället ofta används till arbete. Ett ytterligare problem med regeln uppges vara att det kan vara svårt för förmånstagaren att förstå vad åttondelsregeln innebär. Ett exempel på detta är att en vanlig fråga från den som har beviljats sjukersättning är: ”Hur mycket får jag nu jobba?” Vidare kritiseras regelverket för att vara inkonsekvent, då åttondelsregeln endast tillämpas i förhållande till sjukersättning, och inte sjukpenning.

I studien har framkommit idéer om hur reglerna kring åttondelen borde förändras. Ett sådant förslag är att skifta utgångspunkt, på så sätt att utgångspunkten är hel arbetsförmåga, och avsteg från denna skall bara göras i vissa fall. Ett annat förslag är att den försäkrade förpliktigas att anmäla till Försäkringskassan att han eller hon arbetar, och vad detta arbete består i. Ett tredje förslag är att den försäkrade tillåts arbeta i obegränsad utsträckning, men att inkomsten skall anmälas till Försäkringskassan, som sedan minskar sjukersättningen efter inkomsten. Fortløpande kontroll och omprövning är något som uppges vara ett viktigt brottspreventivt instrument vid sjukersättning. Flertalet respondenter menar att Försäkringskassan tidigare inte har haft någon fungerande grindvakt, och att alltför många har beviljats förtidspension utan vidare kontroll. Då rätten till sjukersättning inte omprövas regelbundet, bidrar det till att den som felaktigt uppbär sjukersättning kan tillskansa sig ett stort belopp. Tidsbegränsad sjukersättning uppges vara en viktig förändring för att kunna upptäcka brott.

Partiell sjukskrivning pekas ut som problematiskt ur brottsynpunkt. Någon respondent har uttalat att partiell sjukersättning kan utnyttjas alldeles för lätt, eftersom ”självriskan” är så låg.

Respondenterna har pekat på att det är svårt att bevisa att dessa personer arbetar för mycket eftersom de får arbeta viss tid. Exempelvis, om personen får arbeta 50 % är det mycket svårt att bevisa att personen jobbar 75 %.

Mötet med läkaren kan placeras in under tillfällesnivån. I intervjuerna med läkare har den sjukskrivande läkarens tidspress tagits upp. Vid misstanke om att den försäkrade förfar ohederligt är det svårt för läkaren att hinna med en mer omfattande utredning. Dock har risken att läkaren blir för misstänksam uppmärksam, och att läkarens huvuduppgift är att hjälpa patienterna, inte att ifrågasätta deras uppgifter. Vidare har den omfattande sjukskrivningsrätten ifrågasatts i studien. Det uppges vara ett problem att alla läkare, oavsett anställning, har rätt att sjukskriva patienter. Förslagsvis borde sjukskrivningsrätten begränsas till

vissa läkare, vilket innebär att högre krav på kunskap i försäkringsmedicin kan ställas. Vidare föreslås att sjukskrivningsrätten skulle kunna dras in om läkaren missköter sig, vilket skulle kunna förhindra att sjukskrivningsrätten används för att ”rekrytera patienter”.

### 5.1.2 Övrigt

Respondenterna har uttryckt missnöje med regelverkets utformning vad gäller assistansersättning, och att regelverket därför behöver ses över.<sup>30</sup> Respondenterna påpekar att den utbetalda assistansersättningen används till annat än kostnader för personlig assistans. Detta är något som behandlas av assistanskommittén i *SOU 2007:73 Kostnader för personlig assistans – skärpta regler för utbetalning, användning och återbetalning av assistansersättning*. Dessa förfaranden utgör dock inte brott, men kan betraktas som felaktiga i förhållande till de syften, mål och krav på personlig assistans och assistansersättning som anges i LSS.<sup>31</sup> Riksrevisionen har också uppmärksammat risken för missbruk.<sup>32</sup> Ett par respondenter finner det problematiskt att det finns två huvudmän för assistansersättningen, Försäkringskassan och kommunen, vilket försvårar kontroll. I studien har även diskuterats att Försäkringskassan inte råder över vilka som anställs som assistenter, vilket kan möjliggöra missbruk där familjemedlemmar är delaktiga i brott.

Systematiskt missbruk av föräldrapenning och tillfällig föräldrapenning har utpekats som ett lätt sätt att skaffa sig en inkomstförstärkning, vilket kan betraktas som systemfel. Det ses som anmärkningsvärt att de föräldrapenningdagar som någon har tagit ut felaktigt inte ”förbrukas”, utan kan användas av den försäkrade igen. Vidare har skatteproblematik uppmärksamats, i fråga om att den försäkrade får tillbaka skatten som hon eller han har betalt på de felaktiga utbetalningarna från Försäkringskassan. Några respondenter påpekar att det finns en gråzon, där gränsdragningen mellan vad som skall anses vara uppsåtliga brott och vad som är dåliga bedömningar från Försäkringskassans sida inte är enkel. Begreppet arbetsförmåga är flytande, och det är svårt att göra en objektiv bedömning av arbetsförmågan. Som påpekats ovan, befinner sig exempelvis egenföretagare i en situation där det är lätt att begå brott, och en successiv utökning av arbetstiden kan ske omedvetet.

---

<sup>30</sup> Lag (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade och lag (1993:389) om assistansersättning.

<sup>31</sup> SOU 2007:73 s. 48.

<sup>32</sup> RiR 2004:7 s. 59.

## 5.2 Beivrandenivån

### 5.2.1 Lagföring

I studien har det framkommit missnöje med att misstänkta brott mot Försäkringskassan inte lagförs, det vill säga att förundersökningar inte inleds, eller läggs ned, eller att domstolen friar i fall där Försäkringskassans företrädare är övertygad om att brott har begåtts. Denna kritik riktas såväl mot den straffrättsliga processen, som förvaltningsdomstolarnas beslut rörande indragning och återkrav. Ett par respondentgrupper uttrycker missnöje med att det är svårt att uppnå en fällande dom i assistansersättningsfallen. Det uppges vara principiellt viktigt, eftersom en fällande dom, skulle kunna rikta uppmärksamhet mot problematiken med bidragsbrott avseende assistansersättning. Vidare uppges det vara ett problem att de större assistansanordnarna har duktiga jurister som träder in när Försäkringskassan ifrågasätter något. Försäkringskassans handläggare har inte för vana att processa mot företag, och Försäkringskassans utredning försvåras.

Frustration uttrycks över att polisen är ointresserad av brott som anmäls, att åklagaren ger upp för tidigt, liksom att uppfattningen om hur stark bevisning som krävs för att åtal skall väckas varierar från åklagare till åklagare. Det tycks inte finnas en enhetlig linje i vilka fall som tas till domstol och vilka som läggs ned. Några respondenter uppges att de anonyma anmälarna kan upplevas som frustrerande, eftersom dessa personer inte vill vittna i en senare rättegång, samtidigt som annan bevisning ofta saknas. Vidare har det påpekats att det svenska försäkringssystemet inte är anpassat efter de internationella förhållanden och den geografiska rörlighet som finns i dag. Om den försäkrade som misstänks för brott har flyttat utomlands, upplevs det som omöjligt att beivra brottet.

### 5.2.2 Brotts eller indragning och återkrav?

I studien har uttryckts att regelverket ställer för höga krav vid beslut om indragning och återkrav. Särskilt det så kallade väsentlighetsrekvisitet som tillämpas vid felaktig sjukersättning har nämnts. En försäkrad som regelbundet och under en längre tid har uppvisat en arbetsförmåga som hon eller han antogs sakna när beslutet om sjuk- eller aktivitetsersättning fattades skall antas ha en väsentligt förbättrad arbetsförmåga.<sup>33</sup> För att det ska anses vara frågan om en längre tid bör arbetsförmåga ha uppvisats under en period om minst tre månader. Att Försäkringskassan måste visa att den försäkrade har arbetat i 3 månader uppges ibland innebära en förväntning hos förvaltningsdomstolen att spaning har bedrivits. Det påpekas att det är svårt att bevisa arbetsförmåga när arbetet har bestått i sysslor på den svarta marknaden, där det är svårt att styrka ett anställningsför-

---

<sup>33</sup> 16 kap 7 § Lagen om allmän försäkring, RAR 2002:17 samt Vägledning 2007:1 *Sjukersättning och aktivitetsersättning – under tid med*. Försäkringskassan 2007, s. 87.

hållande. Någon föreslår förändrade bevisbörderegler som en lösning, medan andra menar att det inte får vara alltför lätt att dra in sjukersättningen, med hänsyn till den enskildes rättssäkerhet.

Vidare diskuteras skillnaden mellan indragning och återkrav å ena sidan, och polisanmälan å den andra sidan. Det uppges vara mycket lättare att bevisa att den försäkrade är skyldig att betala tillbaka det felaktigt utbetalda beloppet, än att i allmän domstol bevisa att personen har begått ett brott. Angående den nyligen införda bidragsbrottslagen med oaktsamhetsbrottet menar någon respondent att bevisproblematiken kvarstår: Om oaktsamhet kan bevisas torde även uppsåt kunna styrkas. Andra menar att oaktsamhetsbrottet kanske kan vara lättare att bevisa.

### 5.2.3 Spaning

Något som har tagits upp till diskussion av samtliga respondentgrupper är spaning. Angående spaning uttalas i förarbetena:

”Regeringen vill med anledning härav betona att andra typer av kontroll- och utredningsåtgärder, där det görs observationer utan att den försäkrade är medveten om detta eller som i övrigt har karaktär av spaningsverksamhet, inte skall företas av försäkringskassan. I de fall spaning skall utföras på grund av misstanke om fusk som kan utgöra brott ankommer detta på polisen.”<sup>34</sup>

Skillnad görs mellan spaning och observationer, där avgörande är om handläggaren har gett sig till kända för den försäkrade, vilket är en förutsättning för tillåten observation.<sup>35</sup> Observation av en försäkrad som inte är medveten om detta är dock tillåten i en situation där handläggaren inte har för syfte att observera den försäkrade, utan ”råkar” göra det.

I studien uttalas att det är ett hinder för utredningen att Försäkringskassan inte får bedriva spaning. Kritiken som framförs är bland annat att det i förarbetena förutsätts att Försäkringskassan kan be polisen att spana, något polisen som regel inte har tid med. För att få hjälp med spaning från polisen krävs i praktiken att det också är fråga om andra brott. Det är flera fall som är svåra att komma åt eftersom det i nuläget är svårt att styrka misstankar om att den försäkrade begår brott. Särskilt rör det sig om personer som uppstår sjukpenning eller sjukersättning och samtidigt misstänks för att arbeta svart.

På frågan om lösningar på spaningsproblematiken menar flera respondenter att det är en svår balansgång, och respondenterna uttrycker olika åsikter. Någon

<sup>34</sup> Prop. 1996/97:121 s. 31.

<sup>35</sup> Vägledning 2004:1 version 3. *Misstänkt brott*. Försäkringskassan, 2007, s. 38-45.

menar att Försäkringskassan inte skall konkurrera med polisen och att spaning kan vara en farlig verksamhet som handläggarna inte skall syssla med. Försäkringskassans arbete skall vara avslutat när en polisanmälan har gjorts. Vidare uttrycks att det finns en problematisk gråzon eftersom Försäkringskassan är både målsäganden och utredare, och att Försäkringskassan skall utreda rätten till ersättning men inte spana. Någon menar dock situationen som den ser ut nu är frustrerande och att enklare observationer bör tillåtas. Det påpekas att det finns intresse från polis och åklagare att Försäkringskassan skall göra en omfattande utredning innan ärendet lämnas över. Detta är inte heller Försäkringskassans uppgift. Spaning kostar tid och pengar är ett annat uttalande. Någon föreslår att Försäkringskassan skulle kunna spana tillsammans med polisen. Intressant är att flera respondenter pekar på hur Internet har fått en mycket viktig funktion i utredningsarbetet eftersom det där är möjligt att söka information. Att filma vad en försäkrad gör uppges vidare vara viktigt ur bevissynpunkt.

Utredningsmässigt pekar respondenter på ett samband mellan åttondelsregeln och möjligheten att bedriva spaning. Eftersom handläggaren skall presentera sig vid varje arbetsplatsbesök ges den försäkrade möjlighet att säga att han arbetar på åttondelen. Möjligheten att spana rör även tillfällesnivån. Att Försäkringskassan inte tillåts bedriva spaning kan skapa tillfälle att begå brott, då upptäckrisken upplevs vara liten.

#### 5.2.4 Utredningsmöjligheter m.m.

Flera respondenter påpekar att det är svårt att komma tillrätta med bedrägeri som rör assistansersättningen. Fallen är svårutredda och utredningarna är mycket resurskrävande och tar lång tid att göra. Ofta är flera parter inblandade och det är ett känsligt område. Någon respondent pekar på att lagstiftningen är otillfredsställande på så sätt att Försäkringskassan inte får begära fram personnummer på de personer som arbetar som personliga assistenter.

Vad gäller läkarens roll i beivrandet av brott uttalas att det är problematiskt att allt överklagande inom socialförsäkringssystemet sker på förvaltningsmässig grund, det finns inte något förfarande för att ifrågasätta den medicinska bedömningen. Ett förslag som framförs är etablerandet av ett särskilt system för överklagande på medicinsk grund. Läkaren har en lagstadgad skyldighet att skriva ordentliga, objektiva intyg. Bristfälliga läkarintyg kan anmälas till Socialstyrelsen, vilket kan leda till disciplinpåföljd.<sup>36</sup> Dock påpekas att även om Försäkringskassans handläggare misstänker brott, kan det upplevas som obehagligt att ifrågasätta läkarens bedömning. Det föreslås att Försäkringskassan kontaktar

---

<sup>36</sup> Se lag (1998:531) om yrkesverksamhet på hälso- och sjukvårdens område 2 kap. 4 §, samt Socialstyrelsens författningssamling SOSFS 2005:29 (M).



exempelvis klinikchefen för att komma till rätta med läkare vars sjukskrivningar kan ifrågasättas.

### 5.3 Särskilt om sekretess

Frågan om sekretess mellan myndigheter har stor betydelse för möjligheten att upptäcka brott.

I detta avsnitt behandlas först åsikter kring sekretess som har framkommit i studien. Därefter diskuteras möjliga alternativ till nuvarande sekretessregler.

#### 5.3.1 Sekretess – ett hinder för upptäckt?

I studien har flera respondentgrupper uppgett att sekretesslagstiftningen kan utgöra ett hinder för samarbete mellan myndigheter. Det uppges att problemen främst uppstår i förhållande till Skatteverket, men också i förhållande till socialförvaltningen och andra myndigheter. En respondentgrupp menar att samarbete mellan myndigheter på övergripande nivå inte är ett problem, men att samarbete i det konkreta fallet kan hindras av sekretessregler. Vidare uttrycks att sekretessreglerna kan medföra att samarbete mellan myndigheter blir ostadigt, då osäkerhet råder kring vad som gäller. Ett problem som särskilt utpekats är att myndigheterna inte kan tipsa varandra om misstänkta brott, vilket skapar frustration. Ett exempel som nämns är att Skatteverket i en utredning har upptäckt att en person arbetat svart och att denne också uppbär sjukpenning, men myndigheten får inte tipsa Försäkringskassan om detta.

Samtliga respondenter uppger att sekretessreglerna kan kringgå på olika sätt. Exempelvis frågar en utredare från Skatteverket Försäkringskassans handläggare om en viss person uppbär ersättning. Detta kan vara en ”kodad fråga”, dvs. en impuls till handläggaren att han eller hon skall fråga Skatteverkets utredare om det finns misstanke om bidragsbrott. Det uppges att goda kontakter mellan myndigheterna underlättar utlämnande av uppgifter. Ett annat sätt att komma förbi sekretessreglerna som nämns är att åklagaren används som en ”mellanhand”, och vidarebefordrar uppgifter mellan myndigheterna. Även om respondenterna ger exempel på hur sekretessreglerna till viss del kan kringgå, upplevs det som onödigt att de skall behöva göra det. Kritik uttrycks också mot att sekretessreglerna tillämpas inkonsekvent, olika handläggare på myndigheterna kan göra skilda bedömningar i samma ärende.

Att myndigheter skall kunna få tipsa varandra uppges vara en önskvärd förändring av sekretessreglerna. Någon menar att såsom sekretessreglerna ser ut nu ger de allmänheten en underlig signal. En annan uttalar att dagens reglering är svår-förståelig, och frågar sig vad och vem det egentligen är som skall skyddas. Statliga och kommunala myndigheter utgör en del av samhället och det borde inte vara sekretess mellan dem. Andra respondenter påpekar att handläggarna på de

olika myndigheterna ibland tillämpar sekretessbestämmelserna alldeles för försiktigt. Mer information om reglerna och utbildning i hur lagen skall tillämpas ges som förslag. Även okunskap om andra myndigheters sekretessbestämmelser, särskilt socialförvaltningen, uppges vara ett problem.

Vid intervjuerna med läkarna diskuterades olika aspekter av sekretesslagstiftningen. Det påpekades att det kan behövas en öppnare dialog mellan Försäkringskassan och sjukskrivande läkare, på så sätt att man skulle kunna ringa varandra och ställa frågor utan att behöva beakta sekretesslagstiftningen. Dock uppges att det är en fråga om integritet där en rimlig balans måste finnas, den sjukskrivande läkaren får inte bli alltför involverad i kontrollverksamheten. Det kan vidare diskuteras om den sjukskrivande läkaren skall kunna tipsa Försäkringskassan om han eller hon misstänker brott.

### 5.3.2 Generellt informationsutbyte

I studien diskuteras huruvida ett generellt informationsutbyte mellan myndigheter är önskvärt.

Flera respondenter uttalar att sekretessproblematiken är starkast framträdande i fråga om informationsutbyte som sker automatiskt och generellt, inte vid enskilda ärenden där det redan finns en misstanke om brott. Det vore enligt en respondent önskvärt att kunna dokumentera alla impulser om en individ. Vidare uttrycks att det vore bra att få samköra register för att identifiera misstänkta brott. En annan respondent menar att det inte är oproblemiskt med ökat informationsutbyte mellan myndigheter och att skyddet för den personliga integriteten är viktigt. Vidare nämns att allmänheten tycks tro att Försäkringskassan har tillgång till olika register och att dessa samkörs, något som kan ses som positivt ur brottspreventiv synpunkt. En respondent pekar på den så kallade a-kasserutinen, som inledningsvis utsattes för kritik, men som i efterhand har accepterats. Slutligen har nämnts att det är ett problem att det förs olika register för olika ärendeslag, och att dessa uppgifter borde sammanföras till ett enda register.

### 5.3.3 En alternativ sekretessreglering

I projektets inledande skeende undersöktes möjliga förändringar av regelverket för att underlätta det brottsbekämpande arbetet, och alternativa sekretessmodeller till den nuvarande regleringen formulerades (se härom i kapitel 2.2). Fyra alternativ till den nuvarande modellen kan skissas upp. Den *första* är en modell motsvarande den så kallade A-kasserutinen, vilken ger Försäkringskassan och A-kassan direktåtkomst till varandras register och möjlighet att ställa frågor i realtid.<sup>37</sup> Den *andra* modellen är utformad efter uppgiftslämnarförordningen,

---

<sup>37</sup> Lag (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring §§ 48 c-d.

som reglerar när försäkringskassan är skyldig att lämna uppgifter till vissa specificerade myndigheter.<sup>38</sup> En omarbetad uppgiftslämnarförordning skulle kunna innehålla regler om att vissa myndigheter är skyldiga att lämna vissa uppgifter till försäkringskassan (och vice versa), oavsett om uppgifterna har begärts eller ej. Skyldigheten att lämna uppgifter skulle kunna villkoras. Den tredje modellen har det förslag som presenteras i SOU 2005:117 som förebild.<sup>39</sup> I korthet innebär förslaget att de brottsbekämpande myndigheterna uppfattas som ett sekretessområde och att det mellan dessa myndigheter skall råda begränsad sekretess. Detta åstadkoms genom en ändring i den del av SekrL som anger vad som omfattas av sekretess, vilket på socialförsäkringens område motsvaras av socialförsäkringssekretessen i 7:7 SekrL. Den fjärde, och sista, modellen innebär att en brottsbekämpande enhet bildas inom Försäkringskassan. Om Försäkringskassan hade en brottsbekämpande enhet skulle ett utlämnande med stöd av 14:3 SekrL bli lättare. Dessutom skulle samarbetet med andra brottsbekämpande myndigheter underlättas. En förutsättning är dock att denna brottsbekämpande enhet inte betraktas som en självständig verksamhetsgren i sekretesslagens mening.

I skrivande stund har regeringen lämnat en proposition angående underrättelse-skyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen.<sup>40</sup> Propositionen har föregåtts av en statlig utredning som resulterade i betänkandet *Utökat elektroniskt informationsutbyte*.<sup>41</sup> I propositionen föreslås en särskild lag som reglerar anmälningsskyldighet vid felaktiga utbetalningar. De myndigheter som omfattas är Arbetsförmedlingen, Centrala studiestödsnämnden, Försäkringskassan, Kronofogdemyndigheten, Migrationsverket, Skatteverket och arbetslöshetskassorna. Anmälningsskyldigheten föreslås enligt 2 § gälla i fråga om bidrag, förmån, ersättning eller annat stöd för personligt ändamål som enligt lag eller förordning betalas ut av Arbetsförmedlingen, Centrala studiestödsnämnden, Försäkringskassan, Migrationsverket, kommunerna eller arbetslöshetskassorna. Lagförslagets 3 § föreskriver att ”om det finns anledning att anta att stöd som avses i 2 § har beviljats eller betalats ut med för högt belopp eller annars felaktigt, skall anmälan göras till den som har beviljat eller betalat ut stödet”. Undantag får göras om anmälan av särskilda skäl inte behövs.

## 5.4 Avslutande reflektioner

Handläggarnas påpekanden om regelproblem kan betraktas som en brottsmedveten granskning av regelverket. Brister i regelverket som möjliggör brott tyder på att en brottsmedveten analys bör göras såväl av det befintliga regelverket

---

<sup>38</sup> Förordning (1980:995) om skyldighet för Försäkringskassan att lämna uppgifter till andra myndigheter.

<sup>39</sup> SOU 2005:117 s. 157-168.

<sup>40</sup> Prop. 2007/08:48.

<sup>41</sup> SOU 2007:45.

som vid implementering av nya regler. Finns andra regler som försvårar upptäckt av brott? Behöver ett mer brottspreventivt tankesätt implementeras i den förvaltningsrättsliga regleringen? Detta synliggör en viktig beröringspunkt mellan socialförsäkringsrätt och straffrätt.

Handläggarnas kunskaper kring brott bör härvid beaktas. Detta gäller både regler som styr de olika ärendeslagen och processrättsliga regler. De rättsvårdande myndigheternas behandling av brott mot Försäkringskassan bör uppmärksammas. I studien uttrycks besvikelse över friande domar och nedlagda förundersökningar. En diskussion kring beviskravet vid indragning, återkrav samt i brottmål bör föras. Vilken bevisning finns? Hur får Försäkringskassans utredare tillgång till bevisning? Hur högt skall beviskravet ställas?

## 6 Struktur och sammanhang

I detta kapitel behandlas inledningsvis studiens resultat med avseende på Försäkringskassans kontrollarbete och allmänhetens inställning till detta. Därefter diskuteras samarbete mellan Försäkringskassan och andra aktörer.

### 6.1 Allmänt om kontroll och brottsprevention

I studien diskuterades hur man tror att allmänheten ser på brott mot Försäkringskassan och Försäkringskassans kontroll- och brottspreventiva åtgärder. Majoriteten av respondenterna uppger att man tror att allmänheten är positiva till att Försäkringskassan vidtar åtgärder för att beivra brott. Den allmänna opinionen upplevs vara att kontroller är bra: ”Jag har ändå inget att dölja”. Mer informationsutbyte mellan myndigheter uppges också vara något som den allmänna opinionen är positiv till då nackdelarna som följer av att Försäkringskassan inte kan utbyta information med andra myndigheter är synliga. En respondentgrupp uppger sig ha arbetat gentemot medier för att synliggöra arbetet mot bidragsbrott och man uttrycker att enda sättet att stävja den här brottsligheten är att ändra attityder till bidragsbrott, vilket kan göras genom media. Uppmärksamheten i media uppges ha varit positiv på så sätt att folk hör av sig till Försäkringskassan med positiv respons.

Vidare påpekas att information i media om att det görs, eller har gjorts, kontroller kan ha en brottspreventiv effekt. Någon uppger att brott med tillfällig föräldrapenning tycks ha minskat, vilket kan bero på att Försäkringskassan har informerat i media om att det görs kontroller av just tillfällig föräldrapenning. En annan grupp upplever att det har blivit en ökning av partiella nedsättningar på den försäkrades initiativ sedan Försäkringskassan kontroller har uppmärksamats i media. Då brott mot Försäkringskassan har tagits upp i media har fler personer

kontaktat Försäkringskassan för att ange sig själva, framkommer hos en respondentgrupp. Att Försäkringskassan har gått ut öppet och berättat om kontrollverksamheten har troligen varit en faktor som har lett till en ökning av antalet anonyma anmälningar menar en annan grupp.

Vidare framkommer uppfattningen att både allmänhetens och medias intresse för brott mot Försäkringskassan har ökat. Några respondenter uppger att det märks i de anonyma anmälningarna att folk är arga och upprörda över att andra begår brott mot Försäkringskassan. På frågan varför man tror att personer anmäler sina misstankar om andras oegentligheter uppger en respondentgrupp att gemene man börjar förstå att bidragsbrott är ett stort samhällsproblem, att det rör sig om stora summor som betalas ut felaktigt, och att människor blir arga då de kommer i kontakt med personer som är delaktiga i sådant. Det uppges förekomma att den försäkrade själv ringer och erkänner brott, antagligen för att man tror att bedömningen skall bli mildare då. Att de som begår brott mot Försäkringskassan är öppna med detta beteende är något som flera respondentgrupper tar upp. Man menar att det är förvånansvärt hur ogenerade människor är, de berättar och skryter om brottet. Vidare uttrycks att det tycks finnas en uppfattning att det är värt att chansa, då det är lätt att begå brott mot Försäkringskassan och upptäckrisken är låg.

## 6.2 Om kontrollarbetet

I detta avsnitt redogörs för synpunkter angående Försäkringskassans kontrollverksamhet som har framkommit i studien. Borde Försäkringskassan ges liknande befogenheter som de brottsbekämpande myndigheterna har? I studien har efterfrågats om Skatteverkets organisation med en separat brottsbekämpande enhet skulle kunna vara en förebild för Försäkringskassan. Härvid uttalar en respondentgrupp att den organisation som länet har i dag fungerar bra. Skatteverket får visserligen bedriva förundersökning, men i övrigt är Försäkringskassans kontrollverksamhet mer specialiserad. En annan respondentgrupp menar att denna uppdelning skulle kunna vara ett sätt att stärka Försäkringskassans kontrollverksamhet.

Vad gäller Försäkringskassans organisering av kontrollarbetet har någon respondent påpekat att hinder för att upptäcka missbruk till viss del kan finnas inom Försäkringskassans organisation, exempelvis att handläggarna är pressade och inte hinner göra mer omfattande kontroller. Detta har särskilt påpekats med anledning av utredningen av ärenden som rör assistansersättning. Ärendena är komplicerade och det krävs mycket kunskap om regelverket kring assistansersättningen för att upptäcka felaktigheter i exempelvis räkningar. De ordinarie handläggarna uppges inte ha tid att gå igenom dessa ärenden. Det kan bero på att det finns för få handläggare, att de handläggare som finns är upptagna med andra uppgifter, eller på omorganiseringar i organisationen. Vidare nämns att Försäkringskassans mål [enkelt, snabbt och rätt] kan hamna i konflikt med var-

andra, samt att de kan finnas en motsättning mellan produktivitet och kvalitet. Flera respondentgrupper har pekat på att den riktade kontrollen mot tillfällig föräldrapenning har tagit mycket resurser i anspråk. Detta uppges ha påverkat kontrollverksamhetens övriga verksamhet. Utredningsmässigt mer krävande ärenden som rör sjukersättning, sjukpenning och assistansersättning har fått vänta. Det har också påpekats att fall som rör utlandsflytt ofta berör många olika ärendeslag, med skilda stadganden för vad som gäller vid utlandsvistelse, vilket innebär resurskrävande utredningar.

I studien har påpekats att de handläggare som sitter i beviljandesituationen är mycket värdefulla som grindvakter, eftersom de kan initiera en utredning innan felaktiga utbetalningar har beviljats. Om denna personal minskar i antal kan detta påverka möjligheten till interna impulser. Det har vidare påpekats att ett ökat samarbete mellan de handläggare som arbetar med beviljande av ersättningar och de personer som arbetar med polisanmälningar och brottsutredningar är nödvändigt. Den information och erfarenhet som förvärvas inom kontrollverksamheten bör spridas till övriga delar av Försäkringskassans verksamhet. Specialisering inom Försäkringskassan, på så sätt att vissa handläggare har hand om vissa förmåner, har uppmärksammats som ett hinder för att upptäcka misstänkta brott. Ett exempel som har getts är att en man som söker sjukersättning uppger att det är hans hustru som utför hushållssysslorna i hemmet, samtidigt som hon vid ansökan om exempelvis bostadsbidrag har uppgett till Försäkringskassan att hon är ensamstående. Centralisering av handläggningen av vissa ärendeslag uppges vara problematiskt i fråga om upptäckt av skenseparation, där handläggarens känsla har stor betydelse för att upptäcka felaktigheter.

I studien har vidare framkommit vikten av att sätta in spärrar i systemet som inte är beroende av den enskilda handläggaren. Ett sådant exempel är generella tidsbegränsningar vid sjukskrivning för vissa sjukdomar. Ett annat exempel som har tagits upp är att använda datatekniken mer effektivt. Härvid uppges att den information som Försäkringskassan har behöver samordnas, och datasystemet bör uppdateras. Det vore önskvärt med ett datasystem som kan alarmera vid felaktigheter, exempelvis om utbetalning av en viss ersättning har stoppats tidigare och samma person lämnar in en ny ansökan avseende samma ersättning. Vidare påpekas att systemet borde automatiskt förhindra att dubbla ersättningar betalas ut. Behovet av lägenhetsregister har nämnts av samtliga respondenter. Det uppges vara ett problem att man inte vet i vilken lägenhet en person bor, liksom att det inte går att utröna hur många som är folkbokförda i en viss lägenhet.<sup>42</sup>

Medbedömningsinstrumentet är ett verktyg för att göra en noggrannare kontroll av personer som uppstår sjukpenning eller sjukersättning. I studien har använd-

---

<sup>42</sup> Lag (2006:378) om lägenhetsregister trädde ikraft den 1 juli 2006 (prop. 2004/05:171). Insamlingen av lägenhetsuppgifter kommer att ske kommunvis i omgångar fram till år 2010.

ningen av detta förfarande diskuterats. På frågan om medbedömning är en bra metod för att åtgärda problemet med bristfälliga sjukintyg uttalas att det inte alltid ger så mycket mer att koppla in en läkare till. Det uppges vara svårt för medbedömningsläkaren att göra en bedömning när han bara träffar patienten en gång, i jämförelse med den sjukskrivande läkaren som kanske har följt patienten en viss tid. Medbedömning är dyrt och det är inte alltid medbedömningen ger så mycket mer än det första läkarintyget. Det uttalas att det vore bättre om den sjukskrivande läkaren själv remitterade patienten till en annan läkare i svårbedömda fall.

### 6.3 Samarbete

Enighet råder kring att samarbete med andra, såväl myndigheter som enskilda, är något som är både positivt och nödvändigt för att upptäcka brott. Flera skäl uppges till varför samarbete är viktigt: För det första, vissa misstänkta gärningspersoner begår brott gentemot flera myndigheter, detta gäller särskilt de som sysslar med mer allvarlig brottslighet. Dessa fall skulle kunna upptäckas om representanter från flera myndigheter kunde ha regelbundna möten där misstänkta personer tas upp. För det andra, mer samarbete mellan olika myndigheter skulle kunna förhindra att de som begår brott ligger steget före myndighetens kontroller. För det tredje, det uppges vara viktigt att träffa kollegor från andra myndigheter, ett sätt att både se hur andra arbetar och få reda på vem man skall vända sig till vid vissa frågor. För det fjärde, samarbete innebär att handläggare på de olika myndigheterna kan få en helhetssyn på välfärdssystemet.

Det påpekas att det är bra att Försäkringskassan är med i olika specifika samverkansprojekt. Exempel som ges är att Länsstyrelsen och Skatteverket kontrollerar liggare hos frisörer, Operation krog-sanering, liksom samarbete med Skatteverket, Ekobrottsmyndigheten och Polisen rörande kontroll av taxiföretag. I en kommun pågår samarbete mellan Försäkringskassan, folkbokföringen och det kommunala bostadsbolaget. Syftet är att upptäcka de som är felaktigt folkbokförda. I något län har man en samverkansgrupp som består av de största försäkringsbolagen, Skatteverket, Polis och Kronofogdemyndigheten. Särskilt har nämnts den så kallade Västmanlandsmodellen.<sup>43</sup>

Skatteverket har av samtliga respondentgrupper nämnts som en betydelsefull samarbetspartner, vars uppgifter om inkomst och folkbokföring är viktiga varningssignaler för Försäkringskassan. Flertalet respondentgrupper menar att samordningen med Skatteverket är bristande, ett exempel som ges är att en person kan yrka avdrag för resor med bil hos Skatteverket och samtidigt begära ersättning från Försäkringskassan för samma resor. Impulser från Skatteverket,

---

<sup>43</sup> Se exempelvis *Redovisning av uppdrag avseende gemensam strategi för att bekämpa bidragsbedrägerier*, Försäkringskassan, diariernr. FK 43030-2007.

särskilt rörande nolltaxering och skönstaxering, uppges vara önskvärt. Den rutin-kontroll gentemot Skatteverkets uppgifter som görs ifråga om vissa ersättnings-slag (ex bostadsbidrag), föreslås omfatta fler ersättningar. För Försäkringskas-san är det viktigt att folkbokföringen är riktig, eftersom folkbokföringen ofta är en förutsättning för tillgång till socialförsäkringssystemet. Samarbetet ifråga om folkbokföring varierar mellan de län som omfattas av studien. En uppfattning som framkommer är att det skett ett intensivt förbättringsarbete avseende folk-bokföringen, vilket har lett till positiva resultat för Försäkringskassan. Något som tas upp är att det inte upplevs vara lika viktigt för Skatteverket att folkbok-föringen är korrekt, som det är för Försäkringskassan.

Samverkan med kommunens socialförvaltning uppges vara viktig, då många som får ersättning från Försäkringskassan också kan få ekonomiskt bistånd från kommunen. Socialförvaltningen kan ha information om enskilda försäkrade som Försäkringskassan kan behöva ta del av. Ett exempel som ges i studien är att företrädare för socialförvaltningen känner till par som är sammanboende, men som till Försäkringskassan uppgivit att de bor isär. Ett annat exempel är ett ”taxiprojekt” i vilket man upptäckte att flera personer som körde svarttaxi också uppbar bistånd från socialförvaltningen.

Det påpekas särskilt att samarbetet inte bara bör bestå i att upptäcka brott och felaktigheter, utan också om att förstå varandras regler och arbetssätt. Samarbetet med socialförvaltningen har dock av flera respondentgrupper utpekats som problematiskt. Respondenterna uppger att det i länets olika kommuner kan vara stor variation hur samarbetet fungerar, såväl mycket bra som dåligt. Denna variation kan ha sin orsak i att kommunerna är fristående, det är då svårt att genomföra en enhetlig hållning. Samarbetet uppges vara beroende av enskilda personer, där främst socialchefens inställning har betydelse. En respondentgrupp uppger att i en av länets kommuner fungerar samverkan med socialförvaltningen bra. Dock fanns motstånd hos andra kommuner när man ville sprida idéerna från detta samarbete. Ett argument som framfördes från socialförvaltningens sida var att man inte ville vara spanare åt Försäkringskassan. Motstånd mot samarbete upp-ges kunna bero på att då Försäkringskassan stoppar utbetalning av exempelvis bostadsbidrag och underhållsstöd kan detta skapa mer arbete för socialförvalt-ningen, och eventuellt större utgifter i form av ekonomiskt bistånd.

I studien framkommer att respondenterna ibland upplever sig motarbetade av socialförvaltningen. I ett fall där ett ungt par sökte underhållsstöd och bostads-bidrag framkom att de blivit uppmanade av socialtjänsten att inte flytta ihop eftersom de då inte skulle kunna få dessa bidrag. Ett annat exempel är att det hos Försäkringskassan framkom att i en lägenhet som socialförvaltningen beta-lar hyra för bor en annan person än den som enligt uppgift skall bo där. Då För-säkringskassans handläggare informerade socialförvaltningen om detta upplev-de man att de egentligen inte ville ha denna information. Vidare uppges det förekomma att personer som har blivit polisanmälda och åtalade för bedrägeri



mot Försäkringskassan uppmuntras av socialförvaltningen att inge en ny ansökan om ersättning till Försäkringskassan, trots att personen inte har ändrade förhållanden att åberopa. Vissa samarbeten med kommunerna utanför socialförvaltningens område uppges fungera väl. Exempelvis ges Försäkringskassan tillgång till alkoholhandläggarnas inspektionslistor, vilka innehåller information som kan vara viktig för Försäkringskassan. Detsamma gäller de ansökningar som alkoholhandläggarna behandlar.

Bland de övriga aktörer som har nämnts i studien uppges kontakt med Posten vara mycket viktigt, särskilt i utredningarnas initialskede. Generellt uppges detta samarbete fungera väl, men en respondentgrupp uppges att man ibland stöter på problem, på så sätt att Posten ser sig som ett serviceföretag som inte vill vara angivare åt en statlig myndighet. Företrädare för de kommunala bostadsbolagen är en annan aktör som kan ha viktig information. I studien uttalas såväl att dessa kan vara skeptiska till att bistå Försäkringskassan, som att det förekommer att hyresvärderna kontaktar Försäkringskassan med uppgifter som rör exempelvis misstänkt skenseparation. Vidare uppges ambassader kunna ha betydelsefull information rörande utlandsanknutna fall. Det uttrycks i studien att samarbetet mellan ambassaderna och Försäkringskassan borde styras upp mer formellt, då de impulser som Försäkringskassan nu får beror på enskilda tjänstemäns intresse. Samarbete med försäkringsbolag utpekades som viktigt då försäkringsbolagen kan bistå med hjälp i utredningar. Några respondentgrupper uppges att samverka med försäkringsbolag finns. Skolan har omtalats av en respondentgrupp. Här uppgavs att förhållandet till privata skolor ibland kan vara problematiskt, på så sätt att vissa skolor inte lämnar ut uppgifter (exempelvis om elevers närvaro) till Försäkringskassan. Vidare uttalas att dessa skolor inte tycks ha någon skyldighet att registrera elevernas närvaro, samt att då skolan kan ses som beroende av elevernas föräldrar kan det vara ett incitament att inte lämna ut uppgifter som påverkar dem negativt. Angående samarbete mellan läkare och Försäkringskassan har uttalats att detta överlag är välfungerande, men att läkare och Försäkringskassans handläggare ibland kan vara okänsliga för varandras signaler om att något är fel.

## 7 Exempel från rättstillämpningen

I studien har vi efterfrågat domar i fall som respondenterna har upplevt vara typiska eller goda exempel på olika ämnen som har diskuterats. Vi har fått ta del av både förvaltningsrättsliga domar och brottmålsdomar, sammanlagt tjugoen stycken. Sex av dessa har valts ut som exemplifierande fall.

## 7.1 Brottmål

### 7.1.1 "Taxirörelserna"

Dessa två fall visar hur allvarliga brott mot Försäkringskassan utförs i samband med annan ekonomisk brottslighet. Fallen är goda exempel på det typiska bidragsbrottet som består i att den tilltalade uppbär sjukpenning och samtidigt driver ett företag. Dessa fall urskiljer sig dock från andra exempel som tagits upp i studien på så sätt att det finns tillräcklig bevisning för fällande dom.

I det första fallet döms den tilltalade, P, för grovt bedrägeri, grovt bokföringsbrott och grovt skattebrott.<sup>44</sup> Det är klarlagt att P bedriver taxiverksamhet i enskild firma. Han delar kontor med sin hustru som även hon driver taxirörelse. Av domen framgår att P varit föremål för utredning av Ekobrottsmyndigheten och att Skatteverket har beslutat om skatterevision av P:s verksamhet. Domstolen finner att P gjort sig skyldig till grovt skattebrott och grovt bokföringsbrott inom den taxirörelse han har bedrivit. Bedrägeribrottet mot Försäkringskassan avser sjukpenning som P utfått under nästan två och ett halvt års tid, samtidigt som han bedrivit taxiverksamhet samt startat upp en bilverkstad. P har genom vilseledande, som bestått i att han sanningslöst anmält sig vara oförmögen att utföra arbete genom att låta inge läkarintyg, förmått Försäkringskassan att utge knappt 600 000 kronor.

Fallet är intressant ur flera olika aspekter. Det är ett tydligt exempel på hur brott begås gentemot flera myndigheter, i form av skattebrott och bidragsbrott. I fallet har man hört flera vittnen, bland annat taxichaufförer som berättar i vilken omfattning den tilltalade har arbetat. Detta har i studien annars påtalats som något som är mycket svårt att bevisa. P har invänt att han bara arbetat någon timme varje dag, vilket kan förstås som att verksamheten skulle vara tillåten enligt den s.k. åttondelsregeln. P invänder också att han har varit på kontoret för att fika, inte arbeta. Utan vittnesmålen hade det eventuellt varit svårt att motbevisa denna invändning. TR konstaterar att taxirörelsen varit av stor omfattning och att det är ett heltidsjobb att driva ett taxibolag av denne storlek. Även om P hävdade att han arbetade högst en timme per dag, menar TR att det är styrkt att P varit den som drivit taxirörelsen under den tid han varit sjukskriven.

En viktig varningssignal är frågan om vem som skall sköta rörelsen då personen i fråga blir sjukskriven. Handläggare på Försäkringskassan vittnar om att Försäkringskassan frågat vem som skulle driva hans taxirörelse under sjukskrivningen, varpå P svarade att hans hustru och barn skulle sköta rörelsen. Av vittnesmålet framgår att också P:s son var sjukskriven. Det kan diskuteras om man skulle kunna följa upp dessa fall mer noggrant genom tätare kontakter med den sjukskrivne. Kan man kräva att personen i detalj redogör för vem som gör vad

---

<sup>44</sup> Stockholms tingsrätts dom 2007-02-19, mål nr B 25931-06.

inom företaget? Bör Försäkringskassan ta kontakt med den person som uppges sköta rörelsen?

I fallet framgår att den tilltalade har sökt sig till olika vårdgivare, vilkas bedömningar har lett till förnyade sjukperioder. Även detta kan vara en varningssignal. Vidare kan det diskuteras om diagnosen, smärta i ryggen, kan ses som en sådan diffus diagnos som har nämnts i studien som ofta förekommande i dessa fall. Fallet visar också hur den tilltalade agerar med hjälp av ett nätverk. Hans familj är medveten om brottet och agerar utifrån detta.

I det andra fallet, som har visst samband med det ovan refererade målet, döms Y för grovt bokföringsbrott, grovt skattebrott och grovt bedrägeri.<sup>45</sup> Y har bedrivit taxiverksamhet under enskild firma som s.k. friåkare och det är brister i denna verksamhet som den ekonomiska brottsligheten avser. Under samma tid som Y har bedrivit näringsverksamhet har han varit sjukskriven och erhållit sjukpenning om knappt 185.000 kronor. Han har i olika perioder ingett läkarintyg som utvisat ryggproblem och ibland nedstämdhet och depression och då fått sjukpenning. Y invänder att han inte har arbetat mer än i ringa omfattning.

Bevisningen består av såväl körrapporter, vilket styrker att Y själv kört taxi, som vittnesmål till stöd för att han haft hand om rörelsens administrativa del. Körrapporterna, som visar att Y arbetat långa pass, styrker att Y arbetat i stor utsträckning under de perioder han har fått sjukpenning. TR uttalar: ”de körrapporter som återfunnits visar tydligt att det finns en systematik i Y:s agerande att arbeta samtidigt som han får sjukpenning. Den tilltalades invändning om att arbetet inte överstigit vad som kan anses vara tillåtet kan således i detta fall motbevisas. Y har själv berättat att han ombesörjt leveranser av stor mängd matolja till butiker samt att han återkommande semesterat i Turkiet utan tillstånd från Försäkringskassan.

Flera av de påpekanden som gjorts ovan stämmer även in på detta fall. Det är intressant att domstolen tydligt uttalar att det faktum att Y anlitat många olika vårdgivare stärker misstankarna om brott. Domstolen uttalar:

”När det gäller det grova bedrägeriet utgör redan Y:s förfarande att vända sig till ett stort antal olika läkare för att få läkarintyg ett starkt stöd för åtalet – en existerande sjukdom bör rimligen behandlas bäst genom att den sjuke vänder sig till samma läkare regelbundet, eftersom denne kan följa sjukdomsförloppet.”

Att läkarintygen kan utgöra en varningssignal stöds av domstolens påpekanden. Rätten uttalar att finns tveksamheter vad gäller vissa av intygen. De är slarvigt ifyllda med motsägelsefyllda ikryssanden och avsaknad av uppgifter. I något

---

<sup>45</sup> Huddinge Tingsrätts dom 2006-10-27, mål nr B 3117-06.

fall förekommer en hänvisning till personlig kontakt vid en tidpunkt då Y bevisligen befann sig utomlands. Vidare fäster domstolen avseende vid den tilltalades återopade sjukdom:

”Att märka är att det rört sig om ryggsmärtor av sådant slag att sjukdomen är svår att kontrollera för läkaren och diagnos i huvudsak brukar grunda sig på den sjukas egna uppgifter. Samma är förhållandet när det gäller nedstämdhet och depression.”

Därefter konstaterar TR att även om Y inte skall lastas för att vissa av läkarna möjligen slarvat vid ifyllandet av intygen, ger den sammantagna mängden felaktigheter anledning till frågetecken. Vidare tar TR upp att försäkringsläkaren uppgett att en magnetröntgen visat i princip normala förhållanden.

### 7.1.2 ”Massageinstitutet”

I fallet döms Z för grovt bedrägeri och bokföringsbrott.<sup>46</sup> Fallet initierades av att Z:s försäkringsbolag, som handlägger en personskada efter en trafikolycka i vilken Z varit inblandad, mottog en anonym anmälan. I anmälan gjordes gällande att Z sedan lång tid tillbaka arbetat på ett massageinstitut. En av bolagets inspektörer bokade in tre besök hos Z, vilka föranledde polisanmälan. Det framkommer att Z arbetat heltid på institutet sedan 1998. Z beviljades hel för-tidspension 1998, efter en trafikolycka som inträffade 1992. 2003 uppbar han hel sjukersättning. 1999 beviljades han halv arbetsskadelivränta. Detta beslut överklagade Z till länsrätten, som beslutade att hel arbetsskadelivränta skulle utgå. Utbetalningarna under perioden 1998–2005, i form av för-tidspension, sjukersättning och arbetsskadelivränta från Försäkringskassan, uppgår till drygt 1,3 miljoner kronor.

Fallet är ett exempel på hur samarbete mellan försäkringsbolag och Försäkringskassan kan leda till upptäckt av brott. Utifrån vad som framkommit i studien är det intressant att diskutera hur brottet hade kunnat upptäckas tidigare. Tingsrätten påpekar att Z har vidmakthållit Försäkringskassans oriktiga uppfattning genom att överklaga Försäkringskassans beslut om arbetsskadelivränta. Hade brottet kunnat upptäckas i samband med denna process? Hade uppgifter hos Skatteverket kunna avslöja brottet tidigare?

Bevisningen består av vittnesmål som styrker att den tilltalade hyrt lokal sedan 1998 för att där utföra massage. Beslagtagna handlingar efter husrannsakan liksom vittnesmål från andra massörer på institutet styrker att Z bedrivit omfattande verksamhet. Den tilltalade har invänt att han inledningsvis inte trodde att det skulle bli så mycket arbete. Denna invändning kan relateras till de uttalan-

---

<sup>46</sup> Göteborgs tingsrätts dom 2006-05-31, mål nr B 955-06 samt hovrätten för Västra Sverige dom 2007-11-12, mål nr B 3093-06.

den som gjorts i studien: att det kan vara svårt för företagare att beräkna sin arbetstid (kapitel 3.1).

Beträffande val av påföljd uttalar tingsrätten att brottet måste betecknas som mycket allvarligt, inte bara med tanke på det sammanlagda beloppets storlek, utan också därför att han orättmätigt tillskansat sig beloppet ur ett försäkrings-system som är avsett för dem som verkligen är i behov av ekonomiskt bistånd vid ohälsa. TR uttalar att Z:s handlande ter sig stötande för den allmänna rättsuppfattningen. Han döms för grovt bedrägeri och bokföringsbrott till fängelse 1 år 8 månader. Hovrätten fastställer tingsrättens dom.

### 7.1.3 "Frisören"

I fallet döms L för bedrägeri och bokföringsbrott.<sup>47</sup> L har drivit verksamhet som frisör under enskild firma under fyra års tid. Bedrägeribrottet består i att hon har ansökt om och fått utbetalt föräldrapenning, till en summa om 57.000 kronor, under tid som hon arbetat i frisörsalongen. Det framgår att brottet upptäcktes då Försäkringskassans handläggare uppmärksammade en annons för frisörsalongen i en lokal tidning.

Vid det besök i salongen som Försäkringskassans handläggare genomförde uppgav L att hon bara var där en kort stund för att sköta pappersarbete m.m. Hon hävdar att själva behandlingarna sköttes av två praktikanter. Vidare invänder L att då hon fyllde i ansökan om föräldrapenning var hon av uppfattningen att hon inte arbetade, eftersom hon inte arbetade som frisör och inte hade inkomster som hon kunde ta ut i lön. L uppger att de intäkter som förekom i rörelsen användes för rörelsens kostnader.

Angående bevisningen uttalar tingsrätten att det av L:s egna uppgifter och utredningen i övrigt framgår att hon var kontinuerligt verksam i rörelsen under den aktuella tiden, även om utredningen inte ger något exakt besked om omfattningen av hennes arbetsinsatser och att hon, såvitt framkommit, inte själv behandlade några kunder. Tingsrätten uttalar att L, då hon gjorde sina ansökningar om föräldrapenning, omöjligen haft uppfattningen att hennes försäkran om att hon helt avstod från arbete var korrekt och att hon, trots sina arbetsinsatser i rörelsen, var berättigad till föräldrapenning.

Fallet visar att vikten av att den försäkrade tillfrågas om vad han eller hon skall göra med företaget under föräldraledigheten, något som har påpekats vad gäller sjukpenning och sjukersättning.

---

<sup>47</sup> Lunds tingsrätts dom 2006-06-07, mål nr B 2581-06.

#### 7.1.4 ”Skenseparation”

I fallet, som rör skenseparation, döms G för bedrägeri och S för medhjälp till bedrägeri.<sup>48</sup> G har vilselett Försäkringskassan att felaktigt betala ut underhållsstöd och bostadsbidrag under ett års tid, till en summa om totalt 94.000 kronor. Vilsledandet har bestått i att G i sina ansökningar intygat, och vid övriga kontakter med Försäkringskassan uppgett eller vidmakthållit, uppfattningen att hon varit ensamstående med flera barn, trots att hon bott tillsammans med barnens fader S. S har främjat gärningen genom att skriva sig på en annan adress än boendeadressen och låta sin post delas ut där samt i kontakter med olika myndigheter påstå sig bo där.

Bidragsbrottet upptäcktes i samband med en förundersökning beträffande brott mot alkohollagen (G och S döms även för smuggling och olovlig försäljning av alkoholdrycker), och den husrannsakan som polisen genomförde. S påträffades då i G:s lägenhet. Vid den andra husrannsakan som genomfördes för att utreda om G och S var sammanboende, observerade polisen att post som tillhörde S, samt herrkläder, fanns i lägenheten. En husrannsakan genomfördes även på den adress där S var folkbokförd, J:s lägenhet. S har uppgett sig bo tillsammans med sin nya hustru och hennes tre barn hos J, som bor i en fyrarumslägenhet med sin fru och tre barn. Vid husrannsakan i J:s lägenhet fanns inget som tydde på att tio personer bodde i lägenheten. Vidare uppgav J vid husrannsakan att S inte bodde i lägenheten, men att S tidigare hade frågat J om han fick skriva sig hos denne.

Tingsrätten uttalar inledningsvis att det är en grannliga uppgift att mot en persons bestridande fastslå var denne bor någonstans. Men vid en samlad bedömning anser tingsrätten att S invändning att han bor hos J bör lämnas utan vidare avseende. Det är klarlagt att S får anses bo tillsammans med G och sina barn.

Fanns det varningssignaler som hade kunnat leda till en tidigare upptäckt av brottet? I fallet har G och S uppgett olika tidpunkter för då de skall ha separerat – G uppger att det var år 2002 de separerade medan S uppger att det var år 2000. En varningssignal som har påpekats i studien är att paret får barn tillsammans efter att de uppger sig ha separerat, vilket är fallet i denna dom.

## 7.2 Återkrav

Vi har fått ta del av återkravsfall som visar på den svårighet i gränsdragningen mellan återkrav och brottmål som har påpekats i studien. De fallen som redovisas nedan kan ses som illustration till den problematik som tidigare har tagits upp.

---

<sup>48</sup> Kristianstads tingsrätts dom 2006-06-07, mål nr B 728-06.

## 7.2.1 ”Bolag”

Fallet gäller indragning av sjukersättning.<sup>49</sup> A, som överklagar Försäkringskassans beslut, har varit förtidspensionerad sedan början av 1990-talet på grund av social fobi och ångestattacker. Å 2000 erhöll A ett beslut från Försäkringskassan i vilket han medgavs utföra förvärvsarbete högst en åttondel av heltid. Å 2003 beslutar Försäkringskassan om indragning av tidigare beviljad sjukersättning. Som grund för beslutet anför Försäkringskassan att A har arbetat i sin hustrus företag. Företaget, som arbetar med rivning av fastigheter, har ett tiotal anställda. Personal från Försäkringskassan har observerat A på arbetsplatser där företaget har rivningsuppdrag. A har enligt observationerna varit närvarande stora delar av dagen samt aktivt arbetat med lastning av rivningsmaterial och som lastbilschaufför med bortforsling av rivningsmaterial. Det kan antas att han har haft kontinuerliga arbetsledande uppgifter på arbetsplatsen. Av utredningen framgår vidare att A förekommer som suppleant i två bolag. I det ena av dessa är hans hustru enda ordinarie ledamot.

Länsrätten finner att även om utredningen ger stöd för att A till viss del har haft en förmåga att utföra ett arbete i hustruns verksamhet kan det inte anses klarlagt att A:s arbetsförmåga har förbättrats i sådan omfattning att det har funnits skäl att helt dra in hans sjukersättning. Länsrätten bifaller således A:s överklagande.

I kammarrätten anför Försäkringskassan att det finns klara belägg för att A har varit aktiv som verkställande direktör i hustruns företag samt varit arbetsledare för en arbetsstyrka som tidvis har uppgått till tio personer. Försäkringskassan hänvisar till flera omfattande rivningsprojekt som företaget haft ansvar för under år 2002 och 2003, där A representerade rivningsbolaget vid förhandlingar samt undertecknade kontraktshandlingar. Enligt Försäkringskassan finns det inga belägg för att hustrun, som under den aktuella tiden varit helt sjukskriven och erhållit sjukpenning, skulle ha utfört några ledande arbetsuppgifter i företaget. Försäkringskassan ifrågasätter läkarens intygande att A lider av social fobi, då den verksamhet som A varit engagerad i kräver talrika kontakter.

A invänder i kammarrätten att bolaget har anlitat underleverantörer och endast tillfälligt tagit in egen personal i bolaget. En person, L, har anställts för att fungera som förman. Vidare bestrider A att han arbetat mer än den åttondel han anser sig ha blivit beviljad. Kammarrätten konstaterar att Försäkringskassans utredning visar att A har utfört en icke oväsentlig arbetsinsats i sin hustrus företag, som dessutom startats och bedrivits under den tid hon själv var helt sjukskriven och uppbar sjukpenning. Det har varit fråga om såväl administrativt arbete, innebärande kontakter med anställda, underentreprenörer, kunder och facklig organisation, som fysiskt arbete. Kammarrätten uttalar att A under en

---

<sup>49</sup> Länsrätten i Skåne län dom 2003-12-15, mål nr B 10125-03 samt kammarrätten i Göteborg dom 2006-03-10, mål nr 900-04.

längre tid har uppvisat en arbetsförmåga som han antogs sakna när beslutet om hel pensionsförmån fattades, och hans arbetsförmåga får därmed anses väsentligt ha förbättrats. Rätt till sjukersättning föreligger således inte.

Den problematik kring åttondelsregeln som har behandlats tidigare återkommer även i detta fall. I fallet förekommer dock bevisning, som styrker att A arbetat i större omfattning. Uppgifter från Skatteverket har visat omfattande aktivitet i bolaget under viss tid och används för att styrka att A arbetat i företaget. Länsrättens och kammarrättens olika avgöranden visar på svårigheterna i att bedöma arbetsinsatsen när den försäkrade har eget företag, eller som i detta fall arbetar i hustruns företag. Intressant i fallet är att både A och hans hustru var sjukskrivna, det finns således anledning att fråga vem skulle sköta rörelsen. Det kan vidare diskuteras om den diagnos som har ställts (social fobi, panikattacker, ångest) skulle kunna utgöra en varningssignal.

### 7.2.2 ”Psykologen”

Fallet gäller återbetalning av sjukpenning, rehabiliteringspenning och tillfällig föräldrapenning.<sup>50</sup> Försäkringskassan har beslutat att H skall betala tillbaka sammanlagt ca 650.000 kronor som hon erhållit felaktigt i form av sjukpenning, rehabiliteringspenning och tillfällig föräldrapenning under olika perioder mellan 1998 och 2003. Försäkringskassan grundar beslutet på att H har haft en anställning vid landstinget, arbetet som ledsagare vid kommunen, övervakare vid kriminalvårdsstyrelsen, psykolog och psykoterapeut i egen praktik där hon också haft uppdrag för landstinget, genomgått utbildning till psykoterapeut samt stått till arbetsmarknadens förfogande som aktivt arbetssökande på arbetsförmedlingen med a-kassa.

Av domen framkommer omfattande utredning i fråga om H:s arbetsförmåga. Uppgifter från Skatteverket visar att H haft inkomster varierande mellan 120.000 och 600.000 kronor de aktuella åren. Socialstyrelsen styrker att H blivit klar med sin utbildning till psykoterapeut under tiden hon varit sjukskriven. De olika arbetsgivare och uppdragstagare H har haft styrker Försäkringskassans påståenden om att hon har arbetat under tid hon uppburit sjukpenning, och information från A-kassan styrker att hon uppburit a-kassan under dagar hon haft sjukpenning. Uppgifter från Aktiebolagsregistret visar att H driver ett bolag.

Länsrätten finner det styrkt att H utfört arbete i en omfattning som i stor utsträckning överstiger den av H redovisade arbetsförmågan. Hon har inte varit berättigad till sjukpenning och är skyldig att återbetala felaktigt utgiven sådan. Hon befins även vara återbetalningsskyldig för utgiven rehabiliteringspenning och tillfällig föräldrapenning.

---

<sup>50</sup> Länsrätten i Stockholms län dom 2006-04-06, mål nr 416-05.



Fallet är ett exempel på när brott begås mot flera ersättningslag. Utredningen i fallet omfattar kontakter med olika myndigheter, vilka ger bevis för att A har arbetat. Detta visar på behovet av information från andra aktörer i Försäkringskassans utredningar.

## 8 En modell

I projektet rör vi oss på tre olika nivåer. På den första nivån resoneras kort kring teoretiska grunder avseende orsaker till brott och brottspreventiva åtgärder. Utifrån dessa teoretiska ansatser och projektets empiriska material utformas på den andra nivån en modell för att upptäcka brott mot Försäkringskassan. Denna nivå motsvarar handläggarens verksamhet och modellen är tänkt att användas av handläggaren i beviljandesituationen. Därför har vi valt att använda termen *den konkreta nivån*. Den konkreta nivåns modell uppdateras genom analys på den tredje nivån, *den operativa nivån*. Här framförs ett verktyg för kontinuerlig analys. Den operativa nivån motsvaras av verksamhetsområdet för de personer med ett övergripande ansvar för Försäkringskassans kontrollverksamhet.

### *Sammanfattning av projektets olika nivåer*

Den teoretiska nivån:

- Teoretiska utgångspunkter kring varför brott begås mot Försäkringskassan och val av brottspreventiva åtgärder.

Den konkreta nivån:

- Den enskilde handläggarens dagliga verksamhet.
- En modell bestående av typfall, som syftar till att upptäcka externa risker i form av brott.

Den operativa nivån:

- Det övergripande ansvaret för kontrollverksamheten, på olika nivåer inom Försäkringskassan.
- Generering av nya typfall och varningssignaler samt kontinuerlig identifiering av hinder och brister.

I avsnittet härnäst diskuteras den teoretiska nivån, därefter redogörs för den konkreta nivån och de typfall som hör dit och slutligen behandlas den operativa nivån.

## 8.1 Den teoretiska nivån

I litteraturen som behandlar orsaker till ekonomisk brottslighet tas traditionellt tre element upp: motiv, tillfälle/möjlighet och neutralisering/rationalisering.<sup>51</sup> Det kan uttryckas som att gärningspersonen har ett motiv till att begå brott, han eller hon har tillfälle/möjlighet att begå brottet och han eller hon kan finna ett argument som rättfärdigar handlingen och gör den rationell. Detta kan appliceras även på bidragsbedrägeri. Exempelvis: Finansiellt trångmål hos den enskilde personen kan vara ett *motiv* till att begå bidragsbrott. Ett otydligt regelverk eller mycket låg risk för att brottet upptäcks kan skapa *möjlighet* att begå bidragsbrott. Exempel på *neutralisering* är ursäkter som kan förekomma vid brott mot Försäkringskassan, såsom att ”det drabbar ingen fattig”, ”alla gör det”. Detta är en mycket grundläggande teori som har utvecklats och förfinats. Exempelvis Korsell diskuterar ingående motiv och tillfälle till fel och brott.<sup>52</sup>

Valet av brottspreventiva åtgärder måste med nödvändighet ta avstamp i dessa antaganden kring varför människor begår brott mot socialförsäkringssystemet, men också styras av antaganden kring vilka brottspreventiva åtgärder som fungerar. Den som vill rikta in sig på gärningsmannaorienterad brottsprevention förutsätter att så kallad normativ motivation, eller moral, påverkar brottsligheten. Den brottspreventiva åtgärden består i att hos de presumtiva gärningspersonerna skapa eller förstärka moralen som förhindrar att brott begås. Exempel på en sådan brottspreventiv åtgärd är att genom kampanjer motarbeta ursäkter som används vid brott mot Försäkringskassan. Information om socialförsäkringssystemet och dess regler är ett annat exempel.

Ett annat alternativ är situationell brottsprevention, vilket omfattar sådana åtgärder som har till ändamål att göra det svårare att begå brott mot socialförsäkringen (target hardening). Situationell brottsprevention kan indelas i tre nivåer: primär, sekundär och tertiär. Primär brottsprevention i detta sammanhang är åtgärder som generellt minskar möjligheterna att kunna begå brott mot Försäkringskassan. Exempelvis: Försäkringskassan ges direktåtkomst till Skatteverkets register, så att uppgifter om inkomst som den försäkrade lämnat kontrolleras rutinmässigt. Sekundär brottsprevention innebär en fokusering på vissa områden som är särskilt utsatta för utnyttjande, exempelvis åtgärder för att försvåra brott med tillfällig föräldrapenning. Tertiär brottsprevention, slutligen, innebär att identifiera så kallade ”hot spots”. En modell för att upptäcka brott kan betraktas som en tertiär brottspreventiv åtgärd.

---

<sup>51</sup> Se ex. BRÅ-rapport 2003:1. *Förebygga ekobrott. Behov och metoder*, s. 25-27 samt Coleman, James W: *Toward an Integrated Theory of White-Collar Crime*, The American Journal of Sociology, Vol. 93 No. 2, 1987, s. 406-439.

<sup>52</sup> Korsell a.a. kap. 4.

Slutligen, ett samband mellan *motiv* och *varningssignaler* kan urskiljas på så sätt att antaganden kring motiv för att begå bidragsbrott kan fylla en funktion som varningssignaler. Vidare finns ett samband mellan *tilfälle* och en modell för att *upptäcka* brott. En ökad risk för upptäckt kan minska möjligheten att begå brott.

## 8.2 Den konkreta nivån

På socialförsäkringens område har flera modeller med avseende på riskhantering utvecklats. I *Strategi för socialförsäkringens kontroller* presenteras en modell för risk- och väsentlighetsanalyser. Syftet med denna modell uppges vara att styra kontroller till de områden där det finns störst risk för fel eller brott. Modellen innebär att en riskbedömning görs för varje ersättningsslag. Såväl externa risker i form av brott mot Försäkringskassan som interna risker omfattas av modellen. *Delegationen mot felaktiga utbetalningar* presenterar i sin första rapport en myndighetsgemensam modell för mål och resultatindikatorer i arbetet med att förhindra felaktiga utbetalningar. I rapporten identifieras fyra huvudsituationer där risker för felaktiga utbetalningar kan uppstå: vid initiering och ansökan, i handläggningsfasen, i beslutsfasen och slutligen i uppföljnings- och kontrollfasen. Projektets modell är med nödvändighet mer avgränsad än ovanstående modeller. Risken identifieras som extern brottslighet mot Försäkringskassan, och modellen begränsad till hur sådan brottslighet kan upptäckas.

Modellen kan sättas in i ett straffrättsligt perspektiv, där bidragsbrottets rekvisit relateras till varningssignaler. På så sätt sammanlänkas den straffrättsliga regleringen med handläggningsprocessen hos Försäkringskassan. Följande uppställning låter sig göras:

*Bidragsbrottets rekvisit och varningssignaler*

**Vilseledande:** Lämnar oriktiga uppgifter eller underlåter att anmäla ändrade förhållanden.

- Vilseledandet kan göras av gärningspersonen eller av annan medverkande genom gärningspersonen.
- Vilseledandet kan avse bosättning, inkomst, arbete.
- Vilseledandet kan ske vid ärendets initiering eller under pågående ärende genom underlåtenhet att anmäla ändrade förhållanden.
- Vilseledandet kan framföras direkt av den sökande eller indirekt genom underlag från annan.

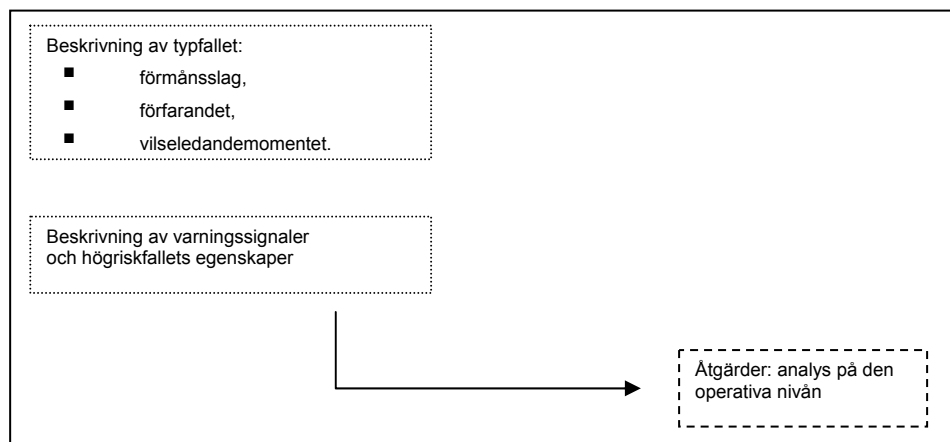
Varningssignaler

- Varningssignaler gör att vilseledandet kan upptäckas innan det har lett till disposition och förmögenhetsöverföring.
- Varningssignalerna kan förekomma i olika former, exempelvis automatiska spärrar i datasystemet, handläggarens kunskap, regelverket eller i form av kontrollfrågor.

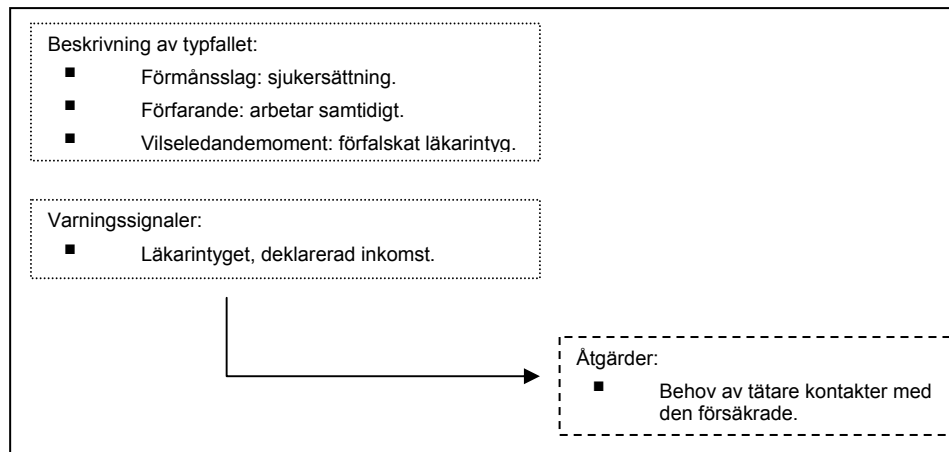
**Framkallar disposition och medför fara för förmögenhetsöverföring:** Orsakar fara för att en ekonomisk felaktigt betalas ut eller betalas ut med ett för högt belopp.

- Beslut av handläggare att utbetalning skall ske.

Modellen är utformad som typfall. Typfallet byggs upp efter tre komponenter: ersättningslag, förfarande, vilseledande. Till varje typfall kopplas relevanta varningssignaler. Genom riskvärdering som består i att jämföra inkommande ärenden med modellens typfall kan högriskfall identifieras. Återkoppling görs till den operativa nivån genom analysförfarandet, vilket innebär att hinder och relevanta åtgärder kan uppmärksammas.



Utifrån projektets empiriska material har typfall utformats, till vilka relevanta varningssignaler fogas. Ett kort exempel:



Nedan följer åtta exempel på hur modellen kan se ut i praktiken.

## 8.2.1 Fall A – Sjukpenning/sjukersättning och vilselösdande angående arbetsförmåga

### Beskrivning

X har uppburit sjukpenning eller sjukersättning på felaktiga grunder. X har vilselöst Försäkringskassan i fråga om sin arbetsförmåga. En tredje person, läkaren, kan vara delaktig i vilselösdandet. Vilselösdandet kan ha skett initialt – X har hela tiden haft arbetsförmåga – eller efter hand genom att X har underlåtit att anmäla att han/hon har tillfrisknat och fått tillbaka sin arbetsförmåga. Följande situationer kan förekomma:

- Den försäkrade förfalskar läkarintyget.
- Den försäkrade betalar läkaren för ett inkorrekt läkarintyg.
- Den försäkrade vilselöder läkaren att skriva ett intyg som är inkorrekt.
- Läkare har hotats till att skriva ett inkorrekt läkarintyg.

### Varningssignaler

- Läkarintygets utformning.
  - Tunna, mycket kortfattade eller bristfälliga sjukintyg. Saknas det information angående diagnos, patientens symptom, hur mycket arbetsförmågan är nedsatt och varför? Är intyget mycket vagt?

- Finns en objektiv beskrivning av patienten? Det kan framgå av sjukintyget att läkaren har ett för stort engagemang i patienten och inte kan förhålla sig objektiv. Exempelvis: Läkaren följer helt patientens uppfattning och drar slutsatser om orsakerna till patientens besvär i stället för att göra en saklig beskrivning av symtomen.
- Ett ovanligt sjukdomsförlopp med symptomförändring som normalt inte ses. Exempelvis: Patienten påstår inledningsvis att han/hon lider av ångest och depression. Ett halvår senare har patienten hallucinationer, som sedan försvinner för att ersättas av fobi.
- Sjukdomstillståndet är oförändrat över tiden, och det står samma sak i återkommande intyg.
- Oklar diagnos såsom diffusa psykiska tillstånd och diffus smärta.
- Läkarintyget är utfärdat av en läkare som har uppmärksammats i andra fall där brott misstänkts.
- Den försäkrade byter läkare ofta.
- Uppgifter från andra vårdgivare inom sjukvården. Exempelvis friskintyg från annan läkare i samband med körkortshintyg, uppgifter från barnmorska vid graviditet.
- Stämmer den försäkrades beteende överens med sjukskrivningsintygets beskrivning?

### Vägar att upptäcka varningssignaler

- Förekommer andra liknande fall?
- Internet och annan media kan fylla en funktion i utredningsarbetet. Håller den som är sjukskriven på med exempelvis idrottsutövning?

## 8.2.2 Fall B – Sjukpenning/sjukersättning och arbetar som anställd

### Beskrivning

X uppbär sedan en tid tillbaka hel sjukersättning eller sjukpenning. Samtidigt arbetar X och har en svart eller vit inkomst. X har vilselett Försäkringskassan angående sin arbetsförmåga.

### Varningssignaler

- Information om deklarerad inkomst från Skatteverket.
- Anställd i ett litet företag, särskilt inom viss bransch.
- Partiell sjukskrivning.

- En viss levnadsstandard (bil, hus etc.) samt kapital/banktillgångar skulle kunna vara ett tecken på en svart inkomst.
- Inkomst från tidigare arbetsgivare som uppges vara bonusbelopp – förtäckt lön?

### Vägar att upptäcka varningssignaler

- Gemensamma kontroller i samarbete med Skatteverket eller Polisen för att upptäcka svartarbete.
- Information från Skatteverket vid upptaxering.

## 8.2.3 Fall C – Sjukpenning/sjukersättning och arbetar i eget företag

### Beskrivning

X arbetar i ett eget företag trots att han eller hon uppbär sjukpenning eller sjukersättning. X har vilselett Försäkringskassan angående sin arbetsförmåga. Fallet förekommer i olika variationer:

- Det kan vara en annan person som står som formellt ansvarig för firman, exempelvis maken.
- Ett särskilt fall av detta förfarande är hobbyverksamhet som går över till att bli näringsverksamhet.
- Dessa typfall kan ha utlandsanknytning på så sätt att den försäkrade uppbär ersättning från Sverige men bor och driver ett företag utomlands, såsom att exempelvis hyra ut lägenheter, driva restaurang eller utföra hantverksarbeten.

### Varningssignaler

- Information från Skatteverket avseende deklarerad inkomst och/eller upptaxering.
- Vissa branscher kan vara mer vanligt förekommande.
- Anhörig till den försäkrade driver ett företag.
- Partiell sjukskrivning.
- Företagets omsättning. Har omsättningen ökat sedan personen sjukskrevs?
- Hur ser löneutbetalningarna ut i företaget?

### Vägar att upptäcka varningssignaler

- Misstänks annan ekonomisk brottslighet? Bokföringsbrott, skattebrott etc.

- Media och Internet som utredningshjälp. Har personen skapat en egen hemsida för verksamheten?
- Relevanta frågor till den försäkrade kan ådagalägga misstänkt brott. Exempelvis: Vad skall den försäkrade göra med bolaget när han/hon beviljas ersättning? Vem skall utföra arbetet i företaget? Vilka bisysslor har den försäkrade?

## 8.2.4 Fall D – Assistansersättning

### Beskrivning

Eftersom flera parter är inblandade finns det anledning att skilja mellan tre förfaranden:

- **Brukaren** är gärningsperson. Den som uppbär assistansersättning är inte berättigad till den, helt eller delvis, eftersom han eller hon inte har behov av assistans. Jämför fall A.
- **Assistansanordnaren** är gärningsperson. Både brukaren och Försäkringskassan kan betraktas som brottsoffer. Det kan röra sig om att den försäkrade uppbär assistansersättning för att två assistenter skall arbeta där, men bara en gör det. Vidare kan assistansanordnarens tidrapporter vara felaktiga och innehålla rapportering av arbete som inte utförts. Den som av företaget uppges arbeta som assistent kan i själva verket arbeta samtidigt på en annan arbetsplats, eller vara inskriven hos arbetsförmedlingen. Det kan i dessa fall också röra sig om förfalskade arbetsavtal då löne- och arbetsvillkoren kan ifrågasättas. Ett annat förfarande innebär att assistansanordnaren överdriver assistansbehovet. Assistansanordnaren utför den vård som skall utföras, men brukaren behöver den inte.
- **Anhörig** till brukaren är gärningsperson. Den anhörige är anställd som assistent till brukaren. Förfarandet kan bestå i att den anhörige får assistansersättning för timmar som han eller hon arbetar med annat än att vårda brukaren.

### Varningssignaler

- Någon annan än den som är i behov av assistans begär det och för brukarens talan.
- Tidrapporteringen. Används förtryckta tidrapporter?
- Är anställningsavtalet mellan assistenten och assistansanordnaren rimligt?
- Information från Skatteverket om assistentens deklarerade inkomst. Är lönen rimlig?
- Är brukaren bosatt utomlands?



- Vem är assistent? Bosättning? Sysselsättning?
- Assistansanordnarbolaget har uppmärksamrats i andra fall där brott misstänkts.

### Vägar att upptäcka varningssignaler

- Hembesök: Stämmer brukarens beteende överens med sjukdomsbeskrivningen?
- Relevanta frågor till den som är anställd som assistent, med familj och vänner till brukaren.

## 8.2.5 Fall E – Sjukpenninggrundande inkomst

### Beskrivning

X vilseleder Försäkringskassan angående sin inkomst genom att uppge ett felaktigt underlag för att fastställa SGI. På detta sätt kan den anställde få en högre ersättning från Försäkringskassan. Andra personer kan vara inblandade i bedrägeriet, det kan vara en anhörig, vän eller förälder som felaktigt intygar anställning eller viss lön. Förfarandet kan bestå i att anställningen är korrekt, men oriktiga uppgifter om lörens storlek lämnas till Försäkringskassan. Förfarandet kan vidare bestå i att det inte finns något anställningsförhållande, både anställningen och lönespecifikationen är oriktiga. Det brottsliga förfarandet kan sättas i system genom att samma arbetsgivare ger en falsk anställning till flera personer, som efter en kort tids anställning ansöker om sjukpenning.

### Varningssignaler

- Arbetsgivare och anställd tillhör samma familj.
- Kontrolluppgift från Skatteverket.
- Är den försäkrades löneutveckling rimlig i förhållande till tidigare inkomst och arbetstid? Är det fråga om en kort anställning med relativt hög lön?
- Jämför arbetsgivarens resultat/omsättning med utbetald lön. Kan den som driver företaget själv ta ut någon lön?
- Den försäkrade uppger en månadsinkomst som ligger nära den högsta sjukpenninggrundande inkomsten, vilket är ca 25 000 kronor.
- Anställning i visst företag/viss bransch, jämför varningssignal i fall C.

### Vägar att upptäcka varningssignaler

- Finns det andra försäkrade som uppges vara anställda av samma arbetsgivare?

## 8.2.6 Fall F – Skenseparation

### Beskrivning

X och Y bor och har barn tillsammans. För att få bostadsbidrag och underhållstöd uppger paret för Försäkringskassan att de har separerat och att mannen har flyttat till annan adress. I själva verket bor paret fortfarande tillsammans. X har vilselett Försäkringskassan i fråga om var/hur han eller hon bor. Det är minst två personer inblandade i brottet.

### Varningssignaler

- Försändelser i retur, inte enbart från Försäkringskassan utan också exempelvis valreturer från Länsstyrelsen och orange kuvert från PPM. Posten kan ha viktig information om var post delas ut.
- Viss boendeform. Vissa boendeformer är mer utsatta än andra, ex studentbostäder
- Den uppgivna adressen. Går det att bo på den uppgivna adressen? Hur många är folkbokförda på adressen i förhållande till antal kvadratmeter? Utnyttjas samma adress av flera personer som uppstår ersättning från Försäkringskassan?
- Förhållandet mellan uppgiven inkomst och hyra. Har man en mycket låg inkomst men dyr bostad?
- Parkerings-/garagekostnader betalas på separat räkning.
- Har den försäkrade c/o-adress eller boxadress?
- Har den försäkrade parkeringsplats men inte körkort?
- Ett par som uppger sig ha separerat får barn tillsammans.
- Den försäkrades beteende. Kan han eller hon uppge en bostadsadress på förfrågan? Uppger den försäkrade att han eller hon bor hos en bekant? Kan den försäkrade inte uppge sin adress på förfrågan?

## 8.2.7 Fall G – Föräldrapenning

### Beskrivning

Två fall urskiljer sig. Det ena rör systematiskt bedrägeri med tillfällig föräldrapenning. Regelbundet och under lång tid begär X tillfällig föräldrapenning ett visst antal timmar varje vecka, men arbetar samtidigt. I det andra fallet är det den ena föräldern som begär och får föräldrapenning, men han/hon arbetar samtidigt. Det är den andra föräldern, som har mycket låg SGI, eller ingen SGI alls, som i praktiken vårdar barnet.

## Varningssignaler

- Den försäkrade begär tillfällig föräldrapenning systematiskt och regelbundet, exempelvis en dag varje vecka under lång tid.
- En av föräldrarna har låg/ingen SGI men tar inte ut föräldrapenning.

### 8.2.8 Fall H – Utlandsanknutna fall

#### Beskrivning

X har vilselett Försäkringskassan i fråga om sin bosättning. X uppger sig vara bosatt i Sverige men är i själva verket bosatt utomlands. Han uppbär någon form av ersättning från Sverige men har ej rätt till ersättningen då han inte är bosatt i landet. Ett par mer specifika variationer:

- En person i Sverige tar ut ersättning för en anhörig i utlandet som har avlidit.
- X uppger felaktig identitet vid invandring till Sverige. En felaktig identitet kan användas i syfte att få dubbla ersättningar från Försäkringskassan, eller för att exempelvis utfå ersättningar till barn som inte är personens egna.
- Den försäkrade är bosatt i Sverige och uppbär bostadstillägg eller bostadsbidrag, men har i ett annat land ekonomiska tillgångar som han eller hon inte redogör för.

#### Varningssignaler

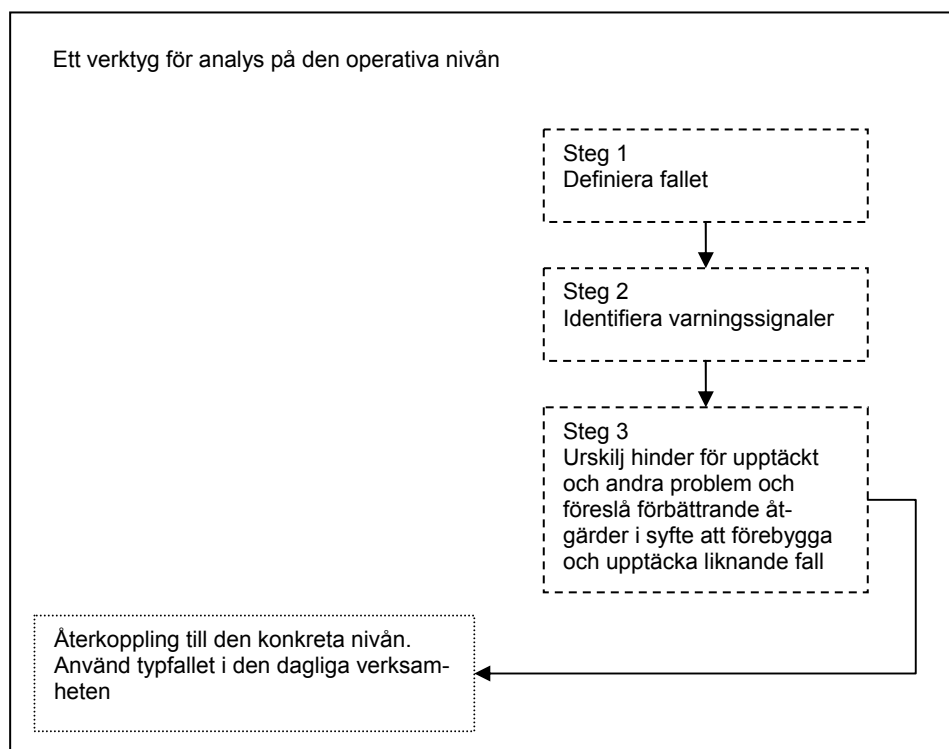
- Brevretur. Försändelser från Försäkringskassan kommer i retur
- Den försäkrade uteblir från möten som Försäkringskassan kallar till och svarar inte i telefon.
- Bostaden på den adress som personen har uppgivit som bostadsadress är uthyrd i andra hand.
- Föräldrapenning och ärendeslag med grundnivå, exempelvis äldreförsörjningsstöd och garantipension.
- Vid föräldrapenning, har barnet fötts utomlands?

#### Vägar att upptäcka varningssignaler

- I vissa länder förekommer det att man har två pass. Stämpel vid inresa görs då bara i det ena passet. Det är viktigt att Försäkringskassans handläggare begär att den försäkrade tar med båda passen vid besök.
- Information från utländsk skattemyndighet.
- Om den försäkrade får barn utomlands och ansöker om pass för barnet på den svenska ambassaden kan ambassaden förmedla impulser för att upptäcka brott.

## 8.3 Den operativa nivån

Verktøget för analys på den operativa nivån syftar till att kontinuerligt förbättra möjligheterna att förhindra och upptäcka brott mot Försäkringskassan. Detta görs genom fortlöpande analys och utvärdering av enskilda brott mot Försäkringskassan, vilket innebär att nya typfall med tillhörande varningssignaler kan upprättas. Analysen görs enligt verktøget som föreslås nedan. Genom detta förfarande kan sådan information som finns i organisationen struktureras och kunskapen som enskilda handläggare har kan föras vidare till andra. De erfarenheter som dras förs in i modellen på den konkreta nivån. Verktøget innebär också en kontinuerlig utvärdering av regelsystemet ur brottssynpunkt.



### 8.3.1 En analys steg för steg

#### Steg 1 Beskriv fallet

- Typ av ersättning?
- Hur ser det brottsliga förfarandet ut?
- På vilket sätt går vilseledandet till?

- Är denna typ av fall vanligt förekommande?
- Finns det liknande fall?
- Hur skiljer det sig från andra fall?
- Hur stor summa har betalats ut felaktigt?
- Hur stor summa skulle Försäkringskassan ha betalat ut om brottet inte hade upptäckts?
- Finns det flera personer inblandade i brottet? Vem eller vilka är det? På vilket sätt är de inblandade?

### **Steg 2 Identifiera varningssignaler**

- Hur upptäcktes brottet?
- Vid upptäckt initialt: Hur kommer det sig att brottet upptäcktes så tidigt?
- Vid sen upptäckt: Hade brottet kunnat upptäckas tidigare? Hur?
- Vilka varningssignaler har man/borde man ha reagerat på?
- Vad karakteriserar gärningspersonen? Exempelvis kön, ålder, inkomst, sysselsättning, tidigare straffad, utbildning.
- Finns det konkreta kontaktytor med andra fall? Samma sjukskrivande läkare, samma efternamn, släktband, arbetsplats.
- Har brottet genomförts med hjälp av ett nätverk?

### **Steg 3 Urskilj hinder och föreslå åtgärder**

- Vilken utredningsmetod användes?
- Analysera utfallet – polisanmälan, förundersökning, åtal, dom. Varför friande/fällande dom?
- Vilka åtgärder behövs för att det skall bli rätt från början?
- Uttrycks i fallet en viss attityd till kontroll och brottsprevention? Vad karakteriseras denna attityd av? Behöver den attityden förändras, och i så fall hur?
- På vilket sätt hade brottet kunnat förebyggas?
- Behövs viss kunskap för att förhindra liknande brott?
- Vilka åtgärder behövs för att liknande brott skall kunna upptäckas?
- Vilka åtgärder behövs för att beivra denna typ av brott?

## 9 Internationell utblick

Komparativa studier av bidragsbrott och brottsbekämpning inom andra länders socialförsäkringssystem har gjorts i begränsad omfattning. SOU 2006:48 *Bidragsbrott* behandlar socialrättslig och straffrättslig reglering i Danmark, Finland, Norge och Tyskland. I prop. 2006/07:80 *Bidragsbrottslag* hänvisas kort till internationella undersökningar angående omfattningen av brott mot välfärdsystemen. Delegationen mot felaktiga utbetalningar tar upp internationella erfarenheter av attitydpåverkan vid bidragsbrott i sin sjätte rapport, varvid informationskampanjer i Storbritannien och Danmark behandlas.<sup>53</sup> Försäkringskassans Länsorganisation i Skåne (EU-kontrollprojektet) gjorde våren 2007 ett studiebesök i London och besökte *Department for Work and Pensions, Her Majesty's Revenue and Customs* samt den svenska ambassaden. Vi har tagit del av studiebesöksrapporten.

I studien har framkommit att Storbritannien kan vara en förebild vad gäller kontrollverksamheten, varför vi har valt att studera detta land särskilt.<sup>54</sup> Materialet består av rapporter från statliga myndigheter, samt av kontakt med analytiker på *Department for Work and Pensions (DWP)*. *National Audit Office (NAO)*, motsvarande Riksrevisionen) har i två rapporter, år 2003 och 2007, granskat hur *Department for Work and Pensions* hanterar bidragsbedrägeri.<sup>55</sup> Dessa har rekommenderats av våra kontakter med DWP.

### 9.1 Om det brittiska socialförsäkringssystemet och arbetet mot bidragsbrott

Nedan presenteras några av huvuddrag i det brittiska socialförsäkringssystemet. Cirka två tredjedelar av bidragsbrotten begås mot något av de fyra största ersättningslagen.<sup>56</sup> Dessa är:<sup>57</sup>

- *Jobseekers's Allowance*. Motsvarar den svenska arbetslöshetsersättningen.
- *Income Support*. Motsvarande försörjningsstöd, en inkomstprövad ersättning för personer i arbetsför ålder som inte har ett heltidsjobb och som dessutom är ensamstående förälder, sjuk eller handikappad, eller har vårdnadsansvar för annan.

---

<sup>53</sup> FUT-delegationens rapport 6, 2007: *Vem fuskar och varför? Om attityder till bidragsfusk i Sverige*.

<sup>54</sup> *Progress in tackling benefit fraud*, NAO, 2008, s. 8.

<sup>55</sup> *Tackling Benefit Fraud*, NAO, 2003 och *Progress in tackling benefit fraud*, NAO, 2008.

<sup>56</sup> *Progress in tackling benefit fraud*, NAO, 2008, s. 14.

<sup>57</sup> En god översikt över de olika ersättningslagarnas svenska motsvarighet ges i *Studiebesök i London*. Försäkringskassans Länsorganisation i Skåne (EU-kontrollprojektet), reserapport, 2007.

- *Pension Credit*. Inkomstprövad pensionsförmån som betalas till dem som inte har betalat in avgifter till ålderspensionssystemet och därmed inte kan få denna pension.
- *Housing Benefit*. En inkomstprövad förmån motsvarande bostadsbidrag.

*Department for Work and Pensions* är ansvarig myndighet för socialförsäkring. Under DWP finns *Jobcentre Plus*, som administrerar Income Support och Jobseeker's Allowance. *The Pension Service* är en ytterligare enhet inom DWP, vilken administrerar Pension Credit. Housing Benefit administreras och betalas ut av lokala myndigheter (*Local Authorities, LA*), men finansieras av DWP.

Nedan följer en sammanställning av de vanligaste brottsliga förfarandena år 2005–06 avseende Income Support, Jobseeker's Allowance and Pension Credit.<sup>58</sup> Sammanställningen är gjord utifrån det totala värdet på det felaktigt utbetalda. Som framgår nedan är det förfarande som kan kallas för skenseparation det vanligaste, tillsammans med brott som begås av klienter som bor utomlands. Därefter följer fallet där klienten undanhåller uppgifter om inkomst (av tjänst). På fjärde plats finns det fall där klienten uppgger en felaktig adress.

Type of fraud	Value of fraud, £ million
Claiming as a single person, but living with a partner as husband and wife	74
Fraud committed by customers living abroad	74
Undeclared earnings (income from employment)	70
Not at address (customer cannot be contacted at registered address, is no longer at address or provided a false address)	46
Undeclared capital	32
Other undeclared income	21
Dependants (claiming incorrectly for number or type of dependants)	16
Undeclared partner's earnings	14
Undeclared maintenance payments	5
Undeclared other benefits	5
Prison (receiving benefit whilst in detention)	3
Claimant at college (customer in education and may be receiving funding)	1
Other (covers a range of different cases not covered in the categories above, examples include alteration of documents and appointee fraud)	12

<sup>58</sup> *Progress in tackling benefit fraud*, NAO, 2008, s. 13 samt förklaring till de olika förfarandena i *Fraud and Error in the Benefit System October 2005 to September 2006*, DWP, 2007, s. 25-26.

## 9.1.1 Strategi

1998 inleddes en omfattande reform av arbetet mot bidragsbrott och en ny strategi infördes för att bekämpa brott mot socialförsäkringssystemet.<sup>59</sup> Ett antal mål sattes upp för verksamheten, bland annat att konstruera system och genomdriva policier i syfte att minimera bidragsbrott. Denna strategi har utvecklats och det pågår kontinuerligt förändringar i syfte att förbättra det brottsförebyggande arbetet. En viktig del i arbetet har varit att beräkna omfattningen av bidragsbrott och att skaffa kunskap om problemet, för att kunna göra de rätta prioriteringarna.<sup>60</sup> En annan viktig del är de fyra målsättningarna som skall genomsyra det brottsförebyggande arbetet:

- *Getting it right.* Rätt från början, alla utbetalningar från systemet skall vara rätt från dag ett.
- *Keeping it right.* Se till att ändrade omständigheter anmäls, och att utbetalningar justeras då sådana inträffar.
- *Putting it right.* Upptäcka när felaktiga utbetalningar görs och vidta åtgärder för att rätta till felen, samt lämpliga sanktioner för att förhindra uppreppning.
- *Making sure the strategy works.* Utvärdera vidtagna åtgärder och justera dem vid behov.

En del av den övergripande strategin utgörs av attitydförändrande arbete. Syftet är att förstärka laglydighet, att skapa ett klimat av intolerans mot bidragsbedrägeri bland allmänheten och underminera dess sociala acceptans, samt att avskräcka potentiella brottslingar. Kampanjer i form av annonser i TV, tidningar och radio har använts. För att uppmuntra allmänheten att tipsa myndigheten om bidragsbrott har en ”hotline” inrättats.

---

<sup>59</sup> *A new contract for welfare: safeguarding social security.* The Secretary of State for Social Security, Cm 4276, 1999 och *Beating Fraud is Everyone's Business. Securing the future. A summary.* Green Paper Summary, 1998.

<sup>60</sup> *Reducing fraud in the benefit system. Achievements and ambitions.* DWP, 2005, s. 9.



Exempel på kampanjaffischer.



Vidare används begreppet *fraud proofing*, vilket innebär att risken för brott alltid skall beaktas i myndighetens arbete.<sup>61</sup> Exempelvis skall brottspreventiva aspekter uppmärksammas vid förändringar i organisationen. Regler, organisation, process och samarbeten utvärderas kontinuerligt ur brottspreventiv synpunkt.

### 9.1.2 Organisation

*The Fraud Investigation Service* (FIS) är en enhet inom DWP som arbetar på nationell nivå med att utreda brott.<sup>62</sup> FIS utreder brott mot alla ersättningslag som DWP ansvarar för. Dock avgränsas FIS verksamhetsområde till sådana fall som sannolikt kommer att leda till en sanktion (*caution, administration penalties* eller *prosecution*). Fall som inte bedöms kunna ha denna utgång, vilket innebär att en brottsutredning således inte anses vara lämplig, hamnar hos *Customer Compliance*, en enhet som skapades år 2006.<sup>63</sup> Customer Compliance finns inte på nationell nivå, utan agerar lokalt på Jobcentre Plus-kontor. Dess uppgift är att identifiera felaktigheter i fallet, rätta till dessa och återkräva felaktigt utbetalda belopp. Syftet med denna uppdelning är en effektiv resursallokering, där FIS skall handha de fall som mest sannolikt utgör brott medan Customer Compliance handhar fall där misstanken om brott är låg.

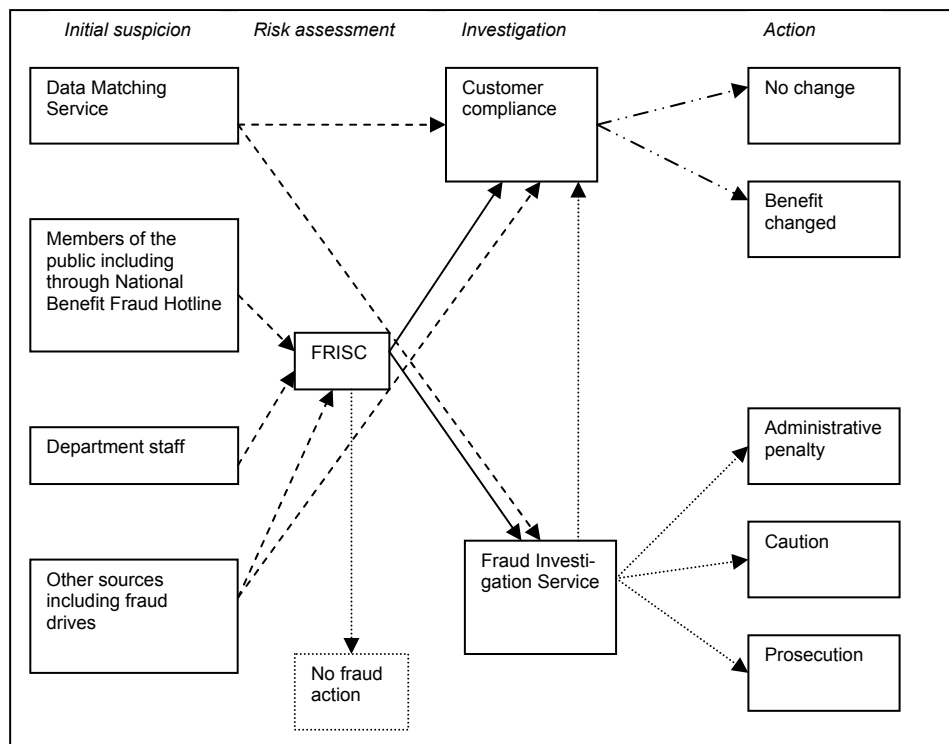
För att bestämma vilka fall som skall handhas av vilken av dessa två används ett riskvärderingsverktyg, *the Fraud Referral and Intelligence Scoring Card*

<sup>61</sup> *Good practice in tackling external fraud. Fraud proofing new programmes and systems.* NAO and HM Treasury, 2004, se kapitel 5.

<sup>62</sup> God information över FIS ges i *Progress in tackling benefit fraud*, NAO, 2008, s. 48.

<sup>63</sup> God information över Customer Compliance ges i *Progress in tackling benefit fraud*, NAO, 2008, s. 47

(FRISC). Följande skiss åskådliggör såväl organisation som möjliga sanktioner. Här framkommer också de olika vägar som brott upptäcks på.<sup>64</sup>



## 9.2 Riskvärdering, informationsutbyte och sanktioner

Det finns många delar av det brittiska arbetet mot bidragsbrott som är intressanta ur ett svenskt perspektiv. Utifrån projektets frågeställning har vi valt att fokusera på tre områden. Det första området är användningen av riskprofilering för att identifiera de kategorier/typer av personer vars fall har högre risk för att utgöra brott.<sup>65</sup> Det andra området är så kallad ”data matching”, det vill säga möjligheten till informationsutbyte såväl mellan myndigheter inom den offentliga sektorn som i förhållande till den privata sektorn. Här ingår utveckling av ny teknologi för att stoppa bidragsbrott så tidigt som möjligt. Ett tredje område som vi har valt att ta upp översiktligt är de olika sanktioner som kan bli tillämpliga vid brott mot socialförsäkringen.

<sup>64</sup> Skissen är hämtad ur *Progress in tackling benefit fraud*, NAO, 2008, s. 24.

<sup>65</sup> I *Reducing fraud in the benefit system. Achievements and ambitions*. DWP, 2005, presenteras den aktuella strategin.

## 9.2.1 Riskvärdering

I rapporter utpekade riskanalys som en metod för att upptäcka bidragsbrott på ett tidigt stadium.<sup>66</sup> Riskanalysen innebär att identifiera de fall där risken för brott är hög och att utsätta dessa fall för extra kontroller. Vad gäller Housing Benefit tillsänds de olika lokala myndigheterna varje månad en ”risklista” som kan användas för att prioritera de fall som skall granskas särskilt.<sup>67</sup> Denna lista består av sex riskgrupper, där de fall som antas ha störst risk står överst. Risklistans skapas utifrån en *risk score model*, som bygger på demografiska data och tidigare kontrollresultat, vilka behandlats utifrån den statistiska metoden ”logistisk regression”. Genom att utgå från de typfall som har identifierats såsom högriskfall, kan liknande fall prioriteras för kontroll i framtiden. Detta sätt att använda riskvärdering uppges vara mycket positivt. Vid de riktade kontrollerna kan utkomsten bestå av uppemot 50 % positiva träffar vad gäller de översta riskgrupperna, att jämföra med slumpmässiga kontroller där siffran är ca 10 %.<sup>68</sup>

De flesta lokala myndigheter använder sig nu av denna riskbaserade metod. Detta innebär en ökad kontroll, så kallade *interventions*, av sådana ärenden som klassificeras som högriskfall.<sup>69</sup> Interventions är en fullständig genomgång av fallet av särskild personal, vilket rent praktiskt kan bestå i ett personligt möte med klienten, intervju per telefon eller post, eller hembesök. DWP utvärderar kontinuerligt resultatet av dessa kontrollmetoder, vilket innebär att nya risker identifieras och prioriteringen av olika riskfall omarbetas. Den andel av fall från risklistan som ledde till ändring undersöks. De lokala kontoren kan också använda sin kunskap om specifika enskilda fall som de administrerar för att utföra extra kontroller.

Vad gäller Income Support, Job Seeker’s Allowance och Pension Credit utgår man från en årlig undersökning av ett urval om ungefär 30.000 fall.<sup>70</sup> Linjär regression används för att förutspå felaktiga utbetalningar för Income Support Lone Parents, Income Support Disabled och Job Seekers’ Allowance. Nyckelfaktorer vid riskbedömningen är om klienten har andra ersättningar från DWP, ålder och om klienter har arbete. Den riskbedömningsmodell som används visar mer på benägenheten för förändring av omständigheter som påverkar rätten till bidrag hos vissa grupper av klienter än benägenheten hos klienter att anmäla dessa förändringar.

---

<sup>66</sup> *Reducing fraud in the benefit system. Achievements and ambitions.* DWP, 2005, s. 10-11.

<sup>67</sup> Dempsey, Steve. Fraud and Error Strategy Division, Department for Work and Pensions. E-post 2008-02-28.

<sup>68</sup> Dempsey, Steve. Fraud and Error Strategy Division, Department for Work and Pensions. E-post 2008-02-28.

<sup>69</sup> *Tackling Benefit Fraud*, NAO, 2003, s. 28-29.

<sup>70</sup> Dempsey, Steve. Fraud and Error Strategy Division, Department for Work and Pensions. E-post 2008-02-28.

Exempel på fall där utförligare kontroller görs rörande Income Support kan vara att den sökande kan antas bo ihop med en person av motsatt kön som inte har uppgetts vara partner till den sökande.<sup>71</sup> Ett annat exempel är där den sökande, eller dennes partner, nyligen har upphört med att arbeta som egen företagare, eller arbetar deltid som egen företagare. Ett tredje exempel är att sökande uppger att han eller hon har separerat från sin partner just innan ansökan om ersättning gjordes. I pågående ärenden skall utförligare kontroller göras om den sökande exempelvis har ansvar för barn (*dependants*) i ålder 16–18 år.

Angående den framtida strategin uttalas att regelefterlevnad i pågående ärenden skall förbättras. Detta skall göras genom ökade möjligheter till informationsutbyte och bättre riskprofilering. En *cost-benefit-analys* görs av de brottsförebyggande åtgärderna, på så sätt att den proportionella graden av risk vägs mot kostnaden (tid- och resursåtgång) av att följa upp bidragsbrott.

Kapaciteten för att identifiera högriskfall skall förbättras genom att använda redan befintliga data för att identifiera den typ av fall som har störst risk för att vara inkorrekta. År 2004 introducerades *the Work and Pensions Longitudinal Study* (WPLS). WPLS är en databas där information som DWP har om sina klienter lagras tillsammans med information om anställning från *Her Majesty's Revenue and Customs* (HMRC). Här finns detaljer om förändringar i klienternas förhållanden som påverkar rätten till bidrag, samt uppgifter om bidragsperioder och perioder i arbete.

### 9.2.2 Informationsutbyte

I avsnittet ovan har nämnts något om de databaser och informationsutbyte som används för riskvärdering. Begreppet *data matching* definieras som ”the interrogation or comparison of two or more different data sets to identify patterns or anomalies”.<sup>72</sup> *Data Matching Service* (DMS) är en enhet inom Information Directorate och den erbjuder sin service inte bara till DWP, utan också till HMRC och andra departement liksom till lokala myndigheter. Ny lagstiftning de senaste åren har gjort det möjligt att få tillgång till data från HMRC, och genom Social Security Fraud Act 2001 har möjlighet att få information om enskilda personer från banker och andra finansiella institutioner skapats.

Exempel på informationskällor som DMS har tillgång till<sup>73</sup>:

- DWP Benefits
- Housing and Council Tax

---

<sup>71</sup> *Tackling Benefit Fraud*, NAO, 2003, figur 11.

<sup>72</sup> *Progress in tackling benefit fraud*, NAO, 2008, s. 46.

<sup>73</sup> *Progress in tackling benefit fraud*, NAO, 2008, s. 20.

- Tax credits
- Home Office Prisoner Data
- Royal Mail Redirect
- Veterans Agency
- HMRC Savings
- BBC Television Licences
- EDF Energy
- NHS Prescriptions
- Students Loan Company
- UK Passport Service
- Unedited Electoral Register
- Credit Reference Agencies
- Child Support Agency
- Self Assessment Tax Information

Särskilt kan nämnas det pågående pilotprojektet som innebär informationsutbyte med Credit Reference Agencies (CRA), och som skall implementeras på en nationell basis under 2008.<sup>74</sup> I Storbritannien finns tre CRA, vars verksamhet är lagreglerad. Verksamheten består i att bistå utlånare med kreditupplysning av enskilda. CRA har information om enskilda från såväl offentliga (röstlängden, beslut från domstolarna samt information om konkurs från Insolvency Service) som privata aktörer (information från de stora utlåningsaktörerna om enskildas skulder). Utifrån de uppgifter om personer som har gemensamma lån kan informationsutbyte med CRA innebära att s.k. ”living together”-brott, skenseparation, upptäcks.<sup>75</sup>

### 9.2.3 Sanktioner

Det finns fyra möjliga sanktioner vid brott mot socialförsäkringssystemet<sup>76</sup>:

- Prosecution (åtal)
- Caution (varning)
- Administrative Penalties (administrativa sanktioner)
- ”Two Strikes” (indragning eller reducering av bidrag)

---

<sup>74</sup> *Progress in tackling benefit fraud*, NAO, 2008, s. 20.

<sup>75</sup> Dempsey, Steve. Fraud and Error Strategy Division, Department for Work and Pensions. E-post 2008-02-28.

<sup>76</sup> *A review of the DWP benefit fraud sanctions regime*. In-house report 149. DWP, 2004, s. 10-11

Åtal kan följa i fall där den felaktigt utbetalda summan är signifikant, som en riktlinje anges £2000.<sup>77</sup> Varning används som alternativ till åtal i fall som rör mindre summor. En förutsättning för att en varning skall kunna utdelas är att den misstänkte erkänner brottet. En vidare förutsättning är att myndigheten är beredd att åtala personen om han eller hon inte accepterar att tilldelas en varning, vilket förutsätter viss bevisning.

*Administrativa sanktioner* används i mindre allvarliga fall, där riktlinjen är att det felaktigt utbetalda beloppet understiger £2000. Det krävs inte att den misstänkte erkänner något brott, men en förutsättning enligt lag är att det finns grunder för att inleda straffprocessrättsliga åtgärder, vilket innebär ett krav på bevisning. Administrativa sanktioner erbjuds som ett alternativ till åtal. Den misstänkte kan välja att antingen betala tillbaka det felaktigt tillskansade beloppet plus en straffavgift om 30 %, eller att bli föremål för åtal.

”*Two strikes*” infördes 2002 och innebär att en person som dömts för ett eller flera bidragsbrott i två separata processer inom en period av tre år kan diskvalificeras från att utfå ersättning. Bidrag kan dras in helt eller minskas med 20 eller 40 % i upp till 13 veckor. Vissa bidrag är dock undantagna.

Av statistik från 2006–07 framgår att drygt 32.000 fall rekommenderades för sanktion.<sup>78</sup> Av dessa rekommenderades ca 10.500 fall för åtal. Administrativ sanktion utdelades i drygt 9.800 fall och varning i ca 12.000 fall. De fall som rekommenderas för åtal handläggs av DWP:s egen åtalsenhet, *Prosecution Division*.<sup>79</sup> Personal vid denna enhet avgör vilka fall som är lämpliga för åtal, förbereder åtalet och agerar som åklagare i domstol. Enheten har 134 anställda, av vilka knappt 30 personer är advokater.

## 10 Avslutande kommentarer

Fokus för projektet har varit att utforma en modell för upptäckt av allvarlig brottslighet i Försäkringskassans verksamhet. Vi har utifrån en sammanställning av den kunskap och erfarenhet som finns inom Försäkringskassan skissat på hur en sådan modell skulle kunna se ut. Vi har gjort en kvalitativ kartläggning av sådana faktorer som underlättar eller försvårar upptäckt och beivrande av bidragsbrott. Inspiration till hur hinder för att upptäcka brott kan hanteras har vi hämtat från Storbritannien. Projektet fokuserar på upptäckt av brott som är på-

<sup>77</sup> *Progress in tackling benefit fraud*, NAO, 2008, s. 28.

<sup>78</sup> *Progress in tackling benefit fraud*, NAO, 2008, s. 29.

<sup>79</sup> *Progress in tackling benefit fraud*, NAO, 2008, s. 49.

gående. Det kan diskuteras ytterligare hur försök till brott kan upptäckas på ett tidigt stadium.

I den svenska rätten dras en linje mellan brott och straff å ena sidan och den förvaltningsrättsliga socialförsäkringen å den andra. I projektet har uppmärksamats hur de förvaltningsrättsliga reglernas utformning får konsekvenser för den straffrättsliga, såväl i fråga om upptäckt av brott som i fråga om möjligheten till beivrande av brott. Behövs en brottsmedveten granskning av socialförsäkringssystemet? På vilket sätt påverkas möjligheten att begå brott av regelverkets utformning? Hur kan brottsligheten minskas genom åtgärder inom socialförsäkringsrätten? Här kan vidare uppmärksammas att vissa fall, särskilt på assistansersättningens område, betraktas som brottsliga av handläggare, men att det rör sig om lagenliga förfaranden som uppfattas som stötande. Gränsen för vad som är brottsligt är inte alltid tydlig.

Skiljelinjen mellan straffrätt och förvaltningsrätt framkommer även med avseende på processen. Två rättsliga förfaranden är möjliga vid felaktig utbetalning från Försäkringskassan. Vid misstanke om brott kan straffprocessen användas, dvs. polisanmälan, åtal och brottmålsrättegång. Den förvaltningsrättsliga processen (återkrav) förutsätter inte någon brottsmisstanke, utan endast att en felaktig utbetalning har gjorts. Ett återkrav resulterar i återbetalning av det felaktigt utbetalda beloppet och kan därmed inte betraktas som en sanktion. Problematiska aspekter av bevisning, såsom anskaffning av bevis och brottmålsrättegångens beviskrav, har uppmärksamats. Beviskravets tillämpning i praxis är ett intressant område för vidare forskning. Intressant för ytterligare diskussion är de administrativa sanktionerna. Behöver det svenska socialförsäkringssystemet alternativ till det nuvarande straffrättsliga förfarandet?

En straffrättslig aspekt av bidragsbrott gör sig gällande vid frågan om *vem* som skall betraktas som gärningsperson. Projektet har visat att den som begår bidragsbrott i många sammanhang har hjälp av andra personer. Hur skall dessa personers medverkan bedömas?

Brottsprevention har nära anknytning till sekretessreglernas utformning. Myn-digheterna är beroende av information från varandra för att upptäcka brott. I Storbritannien hanteras och sammanställs information från en mängd olika aktörer, såväl offentliga som privata, i syfte att upptäcka brott. Är detta ett alternativ för Sverige?

# Referenser

## Litteratur

Coleman, James W: *Toward an Integrated Theory of White-Collar Crime*, The American Journal of Sociology, Vol. 93 No. 2, 1987, s. 406–439.

Korsell, Lars E. och Nilsson, Mikael: *Att förebygga fel och fusk*. Metoder för reglering och kontroll. Norstedts Juridik, Stockholm, 2003.

Norström, Carl: *Sekretess inom allmän försäkring*. 2:a [omarb.] uppl. Pride Consult AB och Försäkringskassaförbundet, 1999.

Syrén, Agneta: *Svarta pengar – en handbok om penningtvätt*. Nätnavet AB, Stockholm, 2005.

Örnemark Hansen, Helén: *Vem tjänar på bidragsbedrägeri*. I: Wennberg, Suzanne & Norée, Annika (red.): *Festskrift till Madeleine Leijonhufvud*. Norstedts juridik, 2007.

## Offentligt tryck

Prop. 2004/05:171 *En ny lag om lägenhetsregister*.

Prop. 2006/07:80 *Bidragsbrottslag*.

Prop. 2007/08:48 *Underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen*.

RiR 2004:7 *Personlig assistans till funktionshindrade*.

SOU 2005:117 *Ett effektivare brottmålsförfarande – några ytterligare åtgärder*.

SOU 2006:48 *Bidragsbrott*.

SOU 2007:73 *Kostnader för personlig assistans – skärpta regler för utbetalning, användning och återbetalning av assistansersättning*.

SOU 2007:45 *Utökat elektroniskt informationsutbyte*.



## Rättsfall

Göteborgs tingsrätts dom 2006-05-31, mål nr B 955-06 samt hovrätten för Västra Sverige dom 2007-11-12, mål nr B 3093-06.

Huddinge tingsrätts dom 2006-10-27, mål nr B 3117-06.

Kristianstads tingsrätts dom 2006-06-07, mål nr B 728-06.

Lunds tingsrätts dom 2006-10-24, mål nr B 2581-06.

Länsrätten i Skåne län dom 2003-12-15, mål nr B 10125-03 samt kammarrätten i Göteborg dom 2006-03-10, mål nr 900-04.

Länsrätten i Stockholms län dom 2006-04-06, mål nr 416-05.

Stockholms tingsrätts dom 2007-02-19, mål nr B 25931-06

## Rapporter från BRÅ

BRÅ-rapport 2003:1 *Förebygga ekobrott. Behov och metoder.*

BRÅ-rapport 2005:10. *När olyckan inte är framme. Bedrägerier mot allmän och privat försäkring.*

BRÅ-rapport 2007:4. *Vart tog alla pengarna vägen? En studie av narkotikabrottslighetens ekonomihantering.*

## Rapporter från Delegationen mot felaktiga utbetalningar (FUT-delegationen)

FUT-delegationens rapport 1, 2006: *Från risk till mål och resultat.*

FUT-delegationens rapport 3, 2007: *Riskhantering inom trygghetssystemen.*

FUT-delegationens rapport 6, 2007: *Vem fuskar och varför? Om attityder till bidragsfusk i Sverige.*

## Försäkringskassans vägledningar

*Strategi för socialförsäkringens kontroller.* Riksförsäkringsverket 2004.

Vägledning 2004:1 version 3. *Misstänkt brott.* Försäkringskassan, 2007.

Vägledning 2007:1 *Sjukersättning och aktivitetsersättning – under tid med.* Försäkringskassan 2007.

### Rapporter från Department for Work and Pensions (DWP)

*A review of the DWP benefit fraud sanctions regime.* In-house report 149. DWP 2004.

*Fraud and Error in the Benefit System. October 2005 to September 2006.* DWP 2007.

*Reducing fraud in the benefit system. Achievements and ambitions.* DWP 2005.

### Rapporter från National Audit Office (NAO)

*Good practice in tackling external fraud. Fraud proofing new programmes and systems.* NAO and HM Treasury, 2004.

*Progress in Tackling Benefit Fraud.* NAO, 2008.

*Tackling Benefit Fraud.* Report by the comptroller and auditor general. HC 393 Session 2002–2003. NAO, 2003.

### Övriga källor

*A new contract for welfare: Safeguarding social security.* Cm 4276. The Secretary of State for Social Security, 1999.

*Beating Fraud is Everyone's Business. Securing the future. A summary.* Green Paper Summary, 1998.

Dempsey, Steve. Fraud and Error Strategy Division, Department for Work and Pensions. E-post 2008-02-28.

Riksförsäkringsverkets allmänna råd till lagen om allmän försäkring, RAR 2002:17.

*Redovisning av uppdrag avseende gemensam strategi för att bekämpa bidragsbedrägerier,* Försäkringskassan, diariennr. FK 43030-2007.

*Skenseparation – för vinnings skull? ”Borta bra men hemma bäst”.* Skåne läns allmänna försäkringskassa och Juridiska fakulteten vid Lunds universitet, 2002.

*Studiebesök i London.* Försäkringskassans Länsorganisation i Skåne (EU-kontrollprojektet), reserapport, 2007.

## I serien Socialförsäkringsrapport har följande skrifter publicerats under år 2008:

- 2008:1 Nordiska strategier för att begränsa sjukfrånvaro
- 2008:2 Möjliga vägar ut ur sjuk- och aktivitetsersättning
- 2008:3 Köns- och länsskillnader inom arbetsskadeförsäkringen. Beslut om livränta 2005–2006
- 2008:4 Ojämlighet och utanförskap. Rapport från forskarseminarium i Umeå 23–24 januari 2008
- 2008:5 Strategier för begränsning av sjukfrånvaro och förtidspensionering. Erfarenheter från Danmark, Finland, Island, Norge och Sverige 1990–2007
- 2008:6 Mål, mått och resultat – analys av handläggningstider
- 2008:7 Uppföljning av Pilas pilotverksamhet
- 2008:8 Försäkringskassan och arbetslivsinriktad rehabilitering. Regelverket i praktiken och återgång i arbete efter aktiv åtgärd
- 2008:9 Medelpensioneringsålder
- 2008:10 Nej till sjukpenning. Vad hände sen?
- 2008:11 Nya resultatindikatorer för den ekonomiska familjepolitiken
- 2008:12 Deltidssjukskrivning – en registerstudie över utvecklingen 1995–2006
- 2008:13 Varning för brott. ”Försäkringsområdet – en inte tillräckligt uppmärksammat brottsplats i Sverige”

## Varning för brott

### ”Försäkringsområdet – en inte tillräckligt uppmärksammas brottsplats i Sverige”

Rapporten redovisar resultatet av det projektarbete som har bedrivits med medel från Försäkringskassan inom ramen för de särskilda kontrollinsatserna 2006–2007. Forskningsprojektet har letts av professor Per Olof Träskman och docent Helén Örnemark Hansen vid Juridiska fakulteten, Lunds universitet. Assistent Linnéa Wegerstad, Lunds universitet, har deltagit i arbetet med rapporten.

Projektets mål har varit att utforma en modell för att fortlöpande identifiera risker i form av allvarlig extern brottslighet mot Försäkringskassans verksamhet. Den allvarliga brottslighetens typfall och varningssignaler kartlagts. Med varningssignaler åsyftas faktorer som kan få den enskilde handläggaren att misstänka brott.

Utifrån den kvantitativa studien har en modell för att upptäcka brott mot Försäkringskassan konstruerats. Utgångspunkten är tre nivåer. På den första nivån, den *teoretiska* nivån, redogörs för teoretiska utgångspunkter kring varför brott begås mot Försäkringskassan och vilka brottspreventiva åtgärder som kan vara lämpliga. Därefter följer den *konkreta* nivån, vilken består av den enskilde handläggarens dagliga verksamhet. På denna nivå har en modell bestående av typfall och därtill hörande varningssignaler utvecklats. Den konkreta nivåns modell behöver ständigt uppdateras genom analys på den *operativa* nivån.