



KOMMISSIONEN
FÖR SKATTENYTTA

Vad får vi för pengarna?

Skattenytta i trygghetssystemen

ÖVERSIKTS-PM

Förord

Under hösten 2021 tog jag initiativet till bildandet av Kommissionen för Skattenytta. Bakgrunden till detta var mina funderingar kring hur vi använder våra gemensamma resurser. Jag ställde mig frågan – hur kan vi få mer nytta för varje skattekrona? Det är den fråga som kommissionen arbetar med.

Kommissionen presenterar löpande analyser av hur våra gemensamma resurser används och undersöker vilken effektiviseringspotential som finns inom ett antal olika områden. Vi granskar flera av de offentligt finansierade verksamheterna och då särskilt de som medborgarna ser som de mest prioriterade. Det handlar bland annat om äldreomsorg, sjukförsäkring, sjukvård och skola. Denna rapport om skattenytta i välfärdssystemet fokuserar på brottsligt och felaktigt utnyttjande av systemet.

De felaktiga utbetalningarna uppskattas till runt 18 miljarder årligen. Det innebär att det år efter år blir enorma summor som rinner ur systemet. En del av detta är grov organiserad brottslighet medan andra fel är omedvetna. Men oavsett orsakerna är det lätt att inse att åtgärder mot brotten snabbt blir lönsamma. Frågan vi bör ställa oss är vad vi i stället skulle kunna få för pengarna.

I våra PM om skattenytta i välfärdssystemet finns en övergripande beskrivning av välfärdssystemen och de felaktiga utbetalningarna. Därefter fördjupar vi oss i ett par av utbetalningsområdena. Materialet är sammanställt av Ann-Marie Begler och bygger på det relativt omfattande statliga utredningsmaterial som finns att tillgå. I samband med publiceringen har kommissionen också ett seminarium som återfinns på vår hemsida. Frågeställningen för seminariet är hur vi med digitala verktyg kan motverka denna typ av brottslighet.

Leif Östling

Grundare och ordförande

För ytterligare information om våra aktiviteter hänvisas till www.skattenytta.se.

Trygghetssystemen och brottslighet

Allmänheten måste ha ett stort förtroende för att myndigheternas verksamhet sköts korrekt och rättssäkert. Offentliga medel ska användas på ett så effektivt sätt som möjligt. Om inte allmänheten litar på att det blir rätt så finns det risker för att betalningsviljan minskar. Varje enskilt fall om fusk och bedrägerier riskerar att nagga förtroendet i kanten. Både för att bibehålla tilliten till systemet från allmänheten och av krasst ekonomiska skäl är det viktigt att så långt som möjligt få bort de felaktiga utbetalningarna. De stjäls från de resurser som finns för att utveckla vård, skola, omsorg och andra viktiga samhällsfunktioner.

Vad ingår i trygghetssystemen?

Trygghetssystemen syftar till att ge ekonomisk trygghet vid sjukdom, funktionsnedsättning, arbetslöshet, föräldraskap samt vid pensionen. Att dessa trygghetssystem, eller välfärdssystem, har stor betydelse för vårt samhälle kan illustreras med ungefär hur många personer som berörs. I runda tal får

- 950 000 föräldrar tillfällig föräldrapenning
- 680 000 personer sjukpenning
- 690 000 personer garantipension
- 560 000 personer studiemedel
- 340 000 personer arbetslöshetsersättning
- 51 000 personer bidrag till Nystartsjobb
- 14 500 personer assistansersättning
- 275 000 hushåll bostadsbidrag
- 250 000 personer aktivitetsstöd och utvecklingsersättning.

2020 utgjorde välfärdssystemen nästan två tredjedelar av statsbudgeten.

Kort om de myndigheter som administrerar systemen

För att välfärdssystemen ska fungera behövs en fungerande administration. Denna är fördelad på flera myndigheter enligt nedan:

Arbetsförmedlingens uppdrag är att bidra till en välfungerande arbetsmarknad. Centralt för Arbetsförmedlingen är att rusta de som står långt ifrån arbetsmarknaden. Syftet är att hindra utslagning och öka sysselsättningen. I uppdraget ingår också att kontrollera att de arbetsgivare som får anställningsstöd följer det regelverk som finns. Vidare kontrollerar Arbetsförmedlingen att de som är anmälda som arbetslösa följer regelverket.

Pensionsmyndigheten har i uppdrag att administrera och betala ut den allmänna pensionen.

Migrationsverket är den myndighet som prövar ansökningar från personer som vill bosätta sig i Sverige, komma på besök, söka skydd undan förföljelse eller ha svenskt medborgarskap.

Försäkringskassan administrerar den svenska socialförsäkringen som omfattar i stort sett alla som bor eller arbetar i Sverige. De ersättningar som finns delas in i arbetsbaserade ersättningar och bosättningsbaserade ersättningar. För att vara berättigad till bosättningsbaserad ersättning krävs att en person stadigvarande bor i Sverige. Här ingår till exempel tandvårdsersättning, barnbidrag, personlig assistans och bostadsbidrag. De arbetsbaserade ersättningarna handlar i princip om ersättning vid inkomstbortfall. Här ingår till exempel sjukpenning, sjukersättning, föräldrapenning och tillfällig föräldrapenning.

Centrala studiestödsnämnden hanterar det svenska studiestödet samt hemutrustningslån och körkortslån. Myndigheten är också statistikansvarig för studiestödet.

Därutöver har **A-kassorna** i uppdrag att administrera och betala ut arbetslöshetsersättning till personer som är arbetslösa.

Tidigare utredningar och förslag för att minska felaktiga utbetalningar

Ett stort antal utredningar och förslag för att minska felaktiga utbetalningar har tidigare genomförts. Ett par av dessa är:

Intygen som dörröppnare (2015:18): BRÅ publicerade 2015 rapporten *Intygen som dörröppnare (2015:18)*. Den beskriver på ett pedagogiskt sätt det systemfel som lägger grunden för en hel del av de felaktiga utbetalningarna. Där beskrivs vilken roll osanna intyg spelar när det gäller möjligheterna att felaktigt utnyttja välfärdssystemen.

Delegationen mot felaktiga utbetalningar (FUT) (SOU 2008:74): En av de mest omfattande utredningarna är *Delegationen mot felaktiga utbetalningar (FUT)* som presenterade förslag till åtgärder mot felaktiga utbetalningar redan 2008 (SOU 2008:74). Bland annat gjorde FUT-delegationen en beräkning av omfattningen av felaktiga utbetalningar. Ett antal av de förslag som utredningen lämnade har genomförts, till exempel bidragsbrottslag och flera uppdrag

till berörda myndigheter. De åtgärder som genomförts har emellertid varit otillräckliga och åtskilliga problem kvarstår.

Delegationen för korrekta utbetalningar (KUT): Frågan utreddes på nytt 2016 av *Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen*. Delegationen lämnade sitt slutbetänkande 2019 (SOU 2019:59). Utöver en rad förslag genomförde även denna utredning omfattningsberäkningar av de felaktiga utbetalningarna.

Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra (SOU 2017:37): Rapporten kom med viktiga förslag, av vilka några genomförts. Betänkandet pekade bland annat på behovet av en samlad statlig utbetalningsfunktion.

Kontroll för ökad tilltro – en ny myndighet för att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen (SOU 2020:35): För att bedöma behovet av en särskild utbetalningsmyndighet tillsattes 2018 en utredning om samordning av statliga utbetalningar från välfärdssystemet. Under sommaren 2020 presenterade utredningen sitt betänkande.

Förutom ovanstående finns en lång rad utredningar och rapporter som, utifrån olika utgångspunkter, beskriver problemet med felaktiga utbetalningar och välfärdsbrott. Det är alltså inte så att det saknas underlag för regeringen och riksdagen för att göra nödvändiga förändringar.

Regeringens styrning splittrad

Som nämnts finns sedan över tio år tillbaka gott om bra och genomtänkta underlag för att fatta beslut som kan bidra till att minska de felaktiga utbetalningarna från välfärdssystemen. Beslut handlar både om att få till en fungerande lagstiftning och om regeringens styrning av myndigheterna. Av det skälet har den ovan nämnda KUT-delegationen analyserat styrningen från regeringens sida.

Det finns inget övergripande ansvar för frågorna inom Regeringskansliet och myndigheternas återrapportering ger inte heller någon helhetsbild av arbetet mot felaktiga utbetalningar.

Man menar att regeringens styrning är splittrad, vilket gör det svårt att få en helhetsbild. Olika utgiftsområden hanteras av olika utskott och regeringens styrning av de olika utgiftsområdena saknar mål. Det finns inget övergripande ansvar för frågorna inom

Regeringskansliet och myndigheternas återrapportering ger inte heller någon helhetsbild av arbetet mot felaktiga utbetalningar.

Man pekar också på att det finns en outnyttjad potential i digitalisering och AI för att minska felaktiga utbetalningar. KUT-delegationen har tittat närmare på hur arbetet bedrivs inom Arbetsförmedlingen, Centrala Studiestödsnämnden, Försäkringskassan, Migrationsverket, Pensionsmyndigheten och Skatteverkets folkbokföring och menar att myndigheterna inte tar tillvara den potential som finns. Enligt utredningen talar mycket för att felet riskerar att öka i stället för att minska genom digitalisering, om den inte sker på rätt sätt. Kontrollaspekten har inte alltid funnits med i samband med att myndigheterna har digitaliserat olika tjänster. Man konstaterar också att korrekta utbetalningar är ett lågt prioriterat perspektiv i myndigheternas arbete.

Service och snabbhet är det som har prioriterats. Varken regering eller myndigheter prioriterar korrekta utbetalningar framför service och snabbhet i utbetalningar. Det finns få funktioner i de digitala tjänsterna som säkerställer att uppgifterna som ligger till grund för utbetalningarna är korrekta. Det framgår också att det inte finns något samarbete mellan de utbetalande myndigheterna i att nyttja digitalisering och AI i syfte att minska de felaktiga utbetalningarna.

Ny myndighet för att minska felaktiga utbetalningar inrättas

Felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen uppgår varje år till miljardbelopp. I dag ser vi också en annan typ av brottsliga upplägg – riktade mot välfärden för att få utbetalningar från socialförsäkringssystemen – jämfört med tidigare. De som systematiskt utnyttjar välfärdssystemens svaga punkter är något av experter på det. De rör sig mellan välfärdssystemen, hittar och utnyttjar snabbt luckor i regelverk och kontroller. De hindras inte av sekretess, GDPR eller organisationsgränser. Tvärtom, de utnyttjar detta.

Det behövs nya verktyg för att upptäcka felaktiga utbetalningar och förebygga välfärdsbrottslighet. För att kunna motverka felaktiga utbetalningar behöver välfärdssystemen ses som ett sammanhängande system.

Det är svårare att upptäcka, utreda och åtgärda upplägg som omfattar flera personer och där mer än en myndighet kan vara berörd. Många gånger finns de uppgifter som skulle behövas för att upptäcka felaktigheter hos en annan myndighet och inte där felaktigheten sker. För att effektivt upptäcka och förhindra felaktiga utbetalningar behövs data från olika delar av

välördssystemen om utbetalningar, intyg, adresser och kontrolluppgifter. Men idag hindras myndigheterna av rådande lagstiftning att delge varandra dessa uppgifter.

De nya sätten att missbruka systemen ställer nya krav på administrationen av välfärden och på kontrollverksamheten. Sett till välfördssystemen som en helhet är den samlade beredskapen för att stävja dessa angrepp inte tillräcklig. Det behövs nya verktyg för att upptäcka felaktiga utbetalningar och förebygga välfärdsbrottslighet. För att kunna motverka felaktiga utbetalningar behöver välfördssystemen ses som ett sammanhängande system. Det krävs långsiktighet, kontinuitet, ett sammanhållet kontrollarbete och en anpassning av regelverket.

Utredningen *Kontroll för ökad tilltro – en ny myndighet för att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar från välfördssystemen (SOU 2020:35)* har av dessa skäl föreslagit att en ny myndighet som ska förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar från de statliga välfördssystemen inrättas. Verksamheten ska vara ett komplement till välfärdsmyndigheternas kontrollarbete. Den nya myndigheten ska genom ett transaktionskonto inrättas, ansvara för utbetalningar från välfärdsmyndigheterna. Regeringen har tillsatt en organisationskommitté som ska förbereda inrättandet av den nya myndigheten.

Kontrollarbetet utvecklas

I juni 2021 beslutade regeringen om en förordning som ska reglera arbetet med att säkerställa korrekta utbetalningar från välfördssystemen. Här definieras välfördssystemen som sådana ersättningar som beslutas av

- Arbetsförmedlingen
- Centrala studiestödsnämnden
- Försäkringskassan
- Pensionsmyndigheten
- Migrationsverket
- Arbetslöshetskassorna.

En viktig uppgift som beskrivs i förordningen är att välfärdsmyndigheterna återkommande ska studera omfattningen av felaktiga utbetalningar. Ekonomistyrningsverket (ESV) ska föreslå vilka ersättningar det handlar om. Utgångspunkten för valet av ersättningar har bland annat varit utgiftens storlek, en bedömning av felens omfattning samt risknivån. De ersättningar som valts ut är

- aktivitetsstöd
- utvecklingsersättning
- etableringsersättning
- nystartsjobb
- lönebidrag
- arbetslöshetsersättning
- studiemedel
- underhållsstöd
- bostadstillägg
- bostadsbidrag
- tandvårdsstöd
- tillfällig föräldrapenning
- ersättning för höga sjuklönekostnader
- föräldrapenning
- sjukpenning
- aktivitets- och sjukersättning
- dagersättning till asylsökande
- bostadstillägg till pensionärer
- äldreförsörjningsstöd.

För vissa andra förmåner finns behov av utvecklade diskussioner. En statlig utredning (DS 2022:13 har lämnat förslag till förändringar avseende sekretess mellan myndigheter.

Vad är felaktiga utbetalningar?

Det finns många olika skäl till att det görs felaktiga utbetalningar från de myndigheter som ansvarar för att administrera trygghetssystemen. För att kunna göra en begriplig beskrivning av de felaktiga utbetalningarna brukar man använda sig av den så kallade *compliance-pyramiden*. Högst upp finns den organiserade brottsligheten. Därefter den ekonomiska brottsligheten. Under denna ligger avsiktliga mindre fel och längst ner de oavsiktliga felen.



Compliance-pyramiden

Pyramiden är till hjälp för att sortera upp de olika problemen. Pyramiden illustrerar att det finns olika orsaker och motiv bakom felaktigheterna. Men det är också så att de som vi återfinner i de två översta delarna av pyramiden i princip rör sig över hela pyramiden. Det betyder att även mindre felaktiga utbetalningar kan kopplas till organiserad brottslighet och utgör i vissa fall en del av en kriminell livsstil. De olika nivåerna flyter ihop med varandra så pyramiden ska ses som en hjälp att analysera brottsligheten och det felaktiga utnyttjandet.

De oavsiktliga felen har olika förklaringar. Ibland menar de som ansöker om en förmån att det är svårt att förstå en blankett. Enligt KUT-delegationens undersökning tyckte så få som 17 procent tycker att det är lätt att göra rätt när man ansöker om en förmån. I de oavsiktliga felen ingår också skrivfel eller eventuella räknefel. Ett exempel är att det kan vara svårt att förstå hur en ansökan om tillfällig föräldrapenning ska fyllas i för en person som har

oregelbundna arbetstider. Krångliga system anses vara en viktig grogrund för felaktiga utbetalningar.

Det kan alltså handla om att det är den sökande som gör fel, men ibland är det myndigheterna som själva orsakar felet. Det förekommer beskrivningar av situationer där personalen pressas av höga mål om korta handläggningstider, höga ärendebalanser eller snabbhet på bekostnad av kvalitet. Handläggarna menar till exempel att man inte hinner kolla alla uppgifter med andra myndigheter. Enkelt uttryckt uppstår myndighetens felaktiga beslut i princip för att man inte tillräckligt prioriterat arbetet med att säkerställa korrekta utbetalningar.

När en person medvetet lämnar oriktiga uppgifter kan det handla om avsiktliga mindre fel. Här ingår de fel som orsakas av en medveten handling i avsikt att tillskansa sig en ersättning på oriktiga grunder. De avsiktliga mindre felen som begås av enskilda kan beskrivas i ett brett spektrum. Från de som fuskar någon enstaka gång till de som löpande begär ersättning som de vet att de inte har rätt till. Ett exempel på ett sådant fel är sjukanmäla sig en dag trots att man inte är sjuk eller att regelbundet begära tillfällig föräldrapenning även om barnet är friskt.

På nästa steg i pyramiden beskrivs den ekonomiska brottsligheten. Ekonomisk brottslighet är ett samlingsbegrepp som innehåller flera olika brottstyper. De två vanligaste är skattebrott och bokföringsbrott. Handlar det om företag brukar man säga att dessa typer av brott berör den legala verksamheten, men att brotten sker inom ramen för verksamheten. Det rör sig om "crime in business". För välfärdens del handlar det ofta om rena bedrägerier, förfalskade eller manipulerade arbetsgivarintyg eller sjukintyg för att få ut ersättning från olika delar av systemet. Inom denna kategori faller även identitetsbrott. Andra exempel är tandläkarmottagningar som systematiskt debiterar för behandlingar som inte genomförts eller assistansbolag som debiterar för timmar som inte utförts. Ett annat tillvägagångssätt är att man använder en annan persons identitet för att kunna tillskansa sig ersättning som man annars inte skulle vara berättigad till.

Överst i pyramiden återfinns den organiserade brottsligheten. Här avses avancerade upplägg som innefattar kriminella nätverk och grupperingar. Man använder företag som brottsverktyg och inslag av identitetsmissbruk är inte ovanligt. Välfärdsbrotten är sällan huvudsysslan utan den utgör en del av en mer omfattande brottslighet.

Exempel från verkligheten

Studiemedel utan studier: En studerande ansökte om studiemedel för heltidsstudier på högskola för en termin. Efter terminens slut meddelade Kriminalvården att den enskilde varit intagen vid en anstalt under terminen och inte genomfört några studier. Lån hade alltså betalats ut felaktigt under perioden och den enskilde blev återbetalningsskyldig.

Bostadstillägg med boende halva året utomlands: En kvinna ansökte om bostadstillägg för pensionärer och uppgav att hon besökte sin son i USA och ville ha beslutet skickad till sin e-post. Om man vistas mer än halva året utomlands räknas man inte som boende i Sverige och har då inte rätt till bidrag. Eftersom Pensionsmyndigheten undrade var kvinnan bodde så uppmanades hon att besöka sitt närmaste servicekontor för att utreda hur mycket hon bodde i Sverige respektive i USA. När hon slutligen besökte ett sådant såg man på pass och visum att hon bott mer än halva året i USA vilket gör att hon inte var berättigad till svensk socialförsäkring. Detta resulterar i att kvinnan inte fick fler utbetalningar, att felaktiga utbetalningar återkrävdes och att hon polisanmäldes eftersom hon lämnat felaktiga uppgifter.

Lön utan arbetsinsats: 2017 lagfördes ett antal personer på ett assistansbolag i Örebro. En av de påstådda assistenterna hade fått lön under 1,5 år trots att hon bevisligen inte vistades i Sverige. För flera tillfällen kunde man påvisa att brukare och assistenter varit i Spanien, dock vid olika tillfällen. Trots det redovisades assistanstimmar. Sex personer fälldes.

Flera typer av felaktiga utbetalningar trots utlandsboende: 2006 beviljades en person assistans. Den enskildes fru anställdes av ett större bolag för att utföra assistansen. Familjen flyttade utomlands 2010 och meddelade varken bolaget eller Försäkringskassan. Detta gjorde att familjen uppbar både assistansersättning, barnbidrag och flerbarnstillägg fram till 2013 då utflyttningen blev känd för myndigheten. Familjen nekade till att man bott utomlands men som bevis använde polisen bland annat den extremt låga vattenförbrukningen i familjens villa och uppgifter från barnens skola. Det blev en fällande dom och ett stort återbetalningsbelopp. Rätten hittade inga bevis för att bolaget var inblandat.

Samtliga exempel ovan visar på hur personer eller företag lämnar oriktiga uppgifter som resulterar i felaktiga utbetalningar.

Systemfel

Förutom den ovan beskrivna pyramiden finns det sådana fel som man kan säga handlar om en slags gråzon men som ändå inte är mindre problematiska – de så kallade systemfelen. Det handlar om hur systemen är utformade och kan många gånger bidra till att det är svårt att avgöra om det är felaktiga utbetalningar eller ej. I nationalekonomin kallas dessa för *moral hazard problems*. Ett exempel är huruvida en arbetslös person har sökt tillräckligt många jobb

för att åter komma i arbete eller om hen uppbär arbetslöshetsersättning onödigt länge. Ett annat exempel är en företagare som sätter i system att bedriva verksamhet med personal som till stor del betalas via lönebidrag eller motsvarande. Det är inte olagligt men kan i sin förlängning vara ett beteende som snedvrider konkurrensen. Ett tredje exempel på sådan gråzonsproblematik är att upphandlade tjänster inte lever upp till den kvalitet som utlovats i leveransen.

Identitetsrelaterad brottslighet

Ett stort och relativt nytt problem som lyfts fram från olika myndigheter handlar om det som vi kan kalla för ID-relaterad brottslighet. Begreppet identitet har många betydelser. I immigrationssammanhang avses som regel en persons namn, födelsedatum och medborgarskap. I folkbokföringssammanhang ingår även personnumret. En annan uppgift som har betydelse i affärssammanhang och för många av välfärdssystemen är personens faktiska bostadsadress.

Det framkommer ständigt nya exempel på hur identiteter missbrukas. Mer konkret handlar brottsligheten bland annat om kreditbedrägerier, målvaktsupplägg, välfärdsbrott, svartarbete och penningtvätt. På sätt och vis har det blivit lättare att begå denna typ av brott. I dag finns det inte krav på att inställa sig på ett försäkringskass kontor för att till exempel få barnbidrag. Därmed finns det inte längre samma möjligheter att säkerställa att det är rätt person som lämnar en ansökan som när personen gjort ett fysiskt besök.

Flera olika tillvägagångssätt

Det förekommer att personer utger sig för att vara någon annan och olovligen använder en annan persons identitetsuppgifter. Det finns exempel på att en identitet övertagits från en person som utvandrat från Sverige eller som endast tillfälligt har arbetat i Sverige. Detta kan även gälla personer som befinner sig i Sverige permanent eller i perioder men som har en svag och utsatt situation och därför inte kan motsätta sig att deras identitet utnyttjas. I vissa fall har personerna inte ens har kännedom om hur deras identitetsuppgifter används.

Syftet med att utnyttja en annans identitet kan till exempel vara att tillgodogöra sig dennes skatteåterbäring, bedriva företag i hans namn eller begå bidragsbrott. Fysiska personer kan använda falska eller förvanskade underlag i kontakten med en myndighet. Motivet kan vara att få en eller flera falska identiteter registrerade. Med hjälp av dessa falska identiteter kan de sedan få bidrag eller bedriva företag under den falska identiteten. Falsa eller förvanskade hyresavtal kan användas för att få felaktiga uppgifter om folkbokföring registrerade.

Det förekommer också att felaktiga uppgifter används för att få ett så kallat samordningsnummer. Med detta kan sedan näringsverksamhet bedrivas eller bidragsbrott genomföras. Förfaringsättet kan leda till stora svårigheter att knyta brotten till gärningsmannen.

Skatteverket sammanfattade 2018 ett typiskt upplägg enligt följande:

En företagare betalar en EU/EES-medborgare en mindre summa pengar samt en biljett för att resa till Sverige i syfte att anmäla flyttning till Sverige (att invandra). Att personen ställer upp på detta kan bero på flera saker till exempel behovet av att betala en skuld, tvång eller löfte om jobb.

EU-medborgaren reser till Sverige och anmäler flyttning på ett servicekontor med stöd av sina egna fullt giltiga handlingar. Skatteverket i sin tur prövar medborgarens uppehållsrätt utifrån dennes ekonomiska situation och bedömer att hen har uppehållsrätt utifrån det arbetsgivarintyg som företagaren har skrivit.

EU-medborgaren ordnar med legitimation, e-legitimation, skapar bankkonton och åker sedan tillbaka till sitt hemland. Företagaren deklarerar personen som höginkomsttagare. EU-medborgaren får på så sätt en hög kreditvärdighet och kan ta lån på höga belopp som företagaren utnyttjar. EU-medborgaren får också rättigheter till de offentliga transfereringssystemen vilket företagaren utnyttjar. Dessutom kan fordon inhandlas, poster i företagsledning tillsättas, och så vidare.

Företagaren upprepar sedan detta med ytterligare personer.

Möjligheter att upptäcka identitetsbaserad brottslighet

En svårighet i bekämpning av den organiserade brottsligheten är, enligt Polisen, att nätverken blivit allt lösare i sin sammansättning och att även om vissa relationer består byts andra ut vid behov. Detta innebär att det är svårare att identifiera och följa nätverken. Kombinerat beteendet med identitetsbaserad brottslighet, till exempel för att dölja huvudman, ökar svårigheten att upptäcka brottsliga upplägg.

Skatteverket har identifierat några nätverk med identitetsbaserad brottslighet. Ett kännetecken är att det till stor del är män i åldern 18–65 som invandrat utan familj. För att uppfylla rätten att vara i Sverige har de vid invandring uppvisat ett anställningsbevis. Utmärkande för identiteterna i dessa nätverk är också att de i mycket hög grad registreras som företrädare för bolag och som enskilda näringsidkare. Vidare förekommer de mer eller mindre samtidigt i flera olika roller, inte minst som företrädare och ägare i flera aktiebolag utan lön eller mycket låg lön.

Sammanfattande iakttagelser och bedömningar

Identitetsbaserad brottslighet kan vara inriktad på att felaktigt utnyttja välfärdssystemen eller så kan brottsligheten vara en del i bredare brottsupplägg. Brottsligheten handlar framför allt

om organiserade och avancerade upplägg. Omfattningen är sannolikt betydande och systemhotande men är svår att mäta.

Utnyttjad identitet och kapad identitet är i nuläget det som verkar förekomma mest i de fall identitetsbaserad brottslighet används för att generera felaktiga utbetalningar inom välfärdssystemen. Anledningen är sannolikt att dessa upplägg är enklare att konstruera jämfört med till exempel helt falska identiteter som är besvärligare att få till stånd.

Analys av domar, utredningar och intervjuer av företrädare från Polisen, Skatteverket och Försäkringskassan visar att det i många fall är socialt och ekonomiskt utsatta individers identiteter som utnyttjas. Inte sällan är syftet med det identitetsbaserade fusket att dölja svartarbete, arbete i närmast slavliknande förhållanden och människohandel.

I många fall är den som identiteten avser i maskopi med den faktiska bedragaren men i flera fall har maskopi inte kunnat fastställas rättsligt. Brottsligheten kan ibland ses som en tjänst där personen med den utnyttjade identiteten hyr ut sin identitet mot monetär eller icke monetär ersättning.

Omfattning av fusk

Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemet (KUT) har gjort ett omfattande arbete med att beräkna hur stort fusket är inom välfärden. Sex ersättningssystem står för mer än hälften av felen (men bara 19 procent av utgifterna). De system som det här handlar om är:

- tillfällig föräldrapenning
- lönebidrag
- nystartsjobb
- assistansersättning
- sjukersättning
- sjukpenning.

De felaktiga utbetalningarna uppgår till cirka 18 miljarder kronor per år.

Eftersom även FUT-delegationen gjorde omfattningsberäkningar går det att göra en jämförelse med den bedömning som gjordes 2001. I en sådan jämförelse framkommer det en indikation på att felaktiga utbetalningar har minskat med 0,3 procentenheter. Denna jämförelse måste dock tas med viss försiktighet. De beräkningar som gjorts innebär till viss del bedömningar och siffrorna är inte helt exakta. Trots de insatser som gjorts har ingen stor förändring uppnåtts. Detta går att tolka på två sätt. Det ena är att de som på ett olagligt sätt vill sko sig på systemet har hittat nya tillvägagångssätt. En annan tolkning är att de åtgärder som vidtagits varit otillräckliga.

KUT-delegationen bedömde att de felaktiga utbetalningarna uppgår till cirka 18 miljarder kronor per år. Detta är medel som hade kunnat användas till andra angelägna reformer.

Felaktiga utbetalningar mäts på olika sätt

Till att börja med är det viktigt att konstatera att det inte är helt enkelt att mäta hur omfattande de felaktiga utbetalningarna är. De olika sätt som finns att göra beräkningar får anses komplettera varandra. Ekonomistyrningsverket har i uppdrag att utveckla

mätmetodikerna så att bedömningarna med tiden ska bli alltmer träffsäkra. Nedan följer ett par exempel på hur man kan gå till väga.

Ett sätt är att ta utgångspunkt i det man upptäcker. Genom ett sådant sätt att mäta blir det en kraftig underskattning av felens omfattning. Det visar sig bland annat genom att volymerna på de olika myndigheternas återkrav ligger långt ifrån de uppskattningar av felaktiga utbetalningar som görs. Hur mycket man upptäcker beror bland annat på intresset för kontrollverksamhet och hur de olika kontrollsystemen utformats.

Ett annat sätt att mäta är genom stickprov. Det fungerar bra för vissa typer av ersättningar men inte för alla. Försäkringskassan gjorde 2017 en stickprovsundersökning av den tillfälliga föräldrapenningen. Där visade det sig att runt en fjärdedel av utbetalningarna var felaktiga. Sannolikt är även det en viss underskattning.

Ett tredje sätt att skaffa kunskap om felaktiga utbetalningar är informationsmetoden. Det innebär i korthet att man informerar om att kontroller kommer ske under en viss period och sedan jämför man kostnaderna under den perioden med hur det såg ut innan informationen lämnades. Det är dock svårt att generalisera utifrån dessa data.

Ett fjärde sätt att mäta är den så kallade expertmetoden. Den användes både av FUT-delegationen och av KUT-delegationen. Denna metod tillämpas bland annat när man genom statistik och data inte kan fånga felens omfattning. I stället får en grupp experter utifrån en systematisk genomgång göra kvalificerade bedömningar.

Som tidigare nämnts är inte någon av metoderna oproblematisk. Genom att på olika sätt mäta och beskriva de felaktiga utbetalningarna går det att skapa en ungefärlig bild av omfattningen. Det viktigaste är inte att slå fast den exakta siffran på fusket. Utifrån de mätningar som finns går det att slå fast att fusket är såväl problematiskt som omfattande och uppfinningsrikedomen enorm.

Synen på fusk skiljer sig åt – yngre mer tillåtande

I KUT-delegationens undersökning framkommer det att äldre ser mer allvarligt på bidragsfusk än yngre. Ett exempel på detta är att 50 procent av de yngre ansåg att det var oacceptabelt att jobba svart samtidigt som man får bidrag – samma siffra bland äldre låg på 90 procent. En annan skillnad handlar om utbildningsnivå. Personer med deltidsarbete och/eller som högst grundskoleutbildning har en mer tillåtande attityd till fusk än andra.

Personer med deltidsarbete och/eller som högst grundskoleutbildning har en mer tillåtande attityd till fusk än andra.

Närmare 70 procent tror att fusket är omfattande – ca 10 procent uppger att de känner någon som fuskat med bidrag. 20 procent anser att det är lätt att fuska och att det är lätt att låta bli att anmäla ändrade förhållanden (inkomst, samboförhållande och så vidare).

Skälen till att man fuskar uppges vara att politiker och andra ledande personer fuskar och att upptäcktsrisken är liten. Detta visar på behovet av tydliga markeringar från ansvariga politiker att fusk inte på något sätt är okej. Det visar också på vikten av en uppstramning av myndigheternas kontrollverktyg så att upptäcktsrisken ökar väsentligt.

En fråga som ofta lyfts när det gäller att motverka fusk och felaktiga utbetalningar är möjligheten till samverkan och informationsutbyte mellan myndigheter. Många myndigheter pekar på behovet av fler sekretessbrytande bestämmelser. I den undersökning KUT-delegationen gjort anser 40 procent att informationsutbytet mellan myndigheter är bristfälligt.

Vad har hänt i omvärlden som påverkar?

Vi har gått från en situation där det tidigare var enskilda personer som fuskade genom att begära dubbla utbetalningar från olika delar av välfärdssystemet till ett betydligt mer avancerat sätt att felaktigt få ut pengar från välfärdssystemet. I dag är de dubbla utbetalningarna i stort sett under kontroll genom att man genomfört ett systematiskt samarbete och en utvecklad kontrollverksamhet. Brottsligheten handlar nu i stället om en högre grad av komplexitet, mer systematiska upplägg och en högre inblandning av företag. Gemensamt för de kriminella är att de plockar "de lågt hängande frukterna". Att man kunnat göra det har flera olika förklaringar. En är att myndigheternas kontrollarbete inte hängt med i utvecklingen utan man har legat steget efter de kriminella. Nedan beskrivs de förändringar som skett i Sverige och i omvärlden som haft betydelse för brottslighetens utveckling.

Digitalisering

Under det senaste decenniet har det skett en omvälvande förändring med allt fler digitala funktioner. Det är nästan så att man inte riktigt minns hur det var innan BankID infördes. Tidigare gjordes besök på till exempel Försäkringskassan för att göra en ansökan och få en förmån utbetald. I dag sker det allra mesta digitalt. Inom vissa områden är verksamheten i stort sett helt automatiserad. Det är en positiv utveckling som sparar stora resurser.

Att digitalisera och automatisera verksamhet är emellertid inte helt riskfritt. I digitaliseringens fotspår följer många gånger problemen med ID-brottslighet. KUT-delegationen har pekat på detta problem i en av sina rapporter (*Digitalisering och AI för korrekta utbetalningar*). Man menar att myndigheterna i samband med förändringarna inte alltid tagit höjd för att ha ett utvecklat kontrollsystem, vilket öppnat dörrarna för kriminella element. Den typ av brott det ofta handlar om är ID-relaterade, det vill säga utnyttjande av stulna, falska eller lånade identiteter.

Situationen är inte unik för Sverige, även andra länder beskriver samma problem. Följande exempel är hämtat från Danmark.

Utländska medborgare lockades till Danmark med löfte om jobb. Efter att ha beviljats uppehållstillstånd och tillgång till bankkonto placerades de i olika lägenheter runt om i Danmark. De här personerna var många gånger analfabeter. Huvudmännen omfattade bland annat jurist och revisor med mycket goda kunskaper om det danska socialförsäkringssystemet. De utländska medborgarnas identiteter användes sedan som direktörer eller anställda i företag för att göra omfattande skattebedrägerier och

för att få ut relativt stora utbetalningar från socialförsäkringssystemet. Ungefär 300 identiteter utnyttjades. Det var ett mycket utmanande rättsfall eftersom även personer som luras till Danmark är ansvariga för bedrägerier. Utredningsmaterialet omfattade 6 500 sidor och domslut 178 sidor. 19 personer dömdes för människohandel och bedrägerier på 31 miljoner dkr.

Privatisering

Under det senaste decenniet har det inom välfärden skett omfattande privatiseringar. Det gäller personlig assistans, kommunal äldreomsorg, Arbetsförmedlingens insatser, skola med flera. Olika typer av valfrihetssystem har införts och är ibland utformade så att medborgaren fritt kan välja mellan en offentlig och privat aktör.

Att kunna välja vem som ska utföra den välfärdstjänst man behöver har efterfrågats av medborgarna. Från politiskt håll har man många gånger gemensamt gått fram med möjligheter till det egna valet. Privatiseringarna har emellertid haft en baksida. Det visar sig, gång på gång, att kontroller under såväl upphandlingsprocessen som när verksamheten pågår, har varit bristfällig. Den äldre eller den funktionsnedsatte har inte alltid själv möjlighet att kontrollera att de får den tjänst som utlovats. Det är också för myndigheterna många gånger svårt att kontrollera en verksamhet som pågår i en persons hem. Enskilda har inte heller alltid en situation där de kan klaga. Dessutom uppstår ibland en beroendesituation mellan till exempel assistent och den enskilde. Detta gör att utnyttjande av vård och omsorg från kriminella och fuskande företag har blivit "en lågt hängande frukt". Myndigheternas kontrollinsatser har inte utvecklats i takt med att verksamheten privatiserats.

Slutsatsen av detta är att det inte är privatiseringen i sig som är problemet utan myndigheternas sätt att sköta upphandling och kontroll som behöver förbättras och utvecklas. Eller som Jörgen Huitfeldt skrev i Dagens Nyheter "Det är stötande att det ansvars- och avståndstagandet inte sträckt sig till den blint ideologiska sektorn och minst lika naiva idén att kommersialism utan kontroll skulle göra underverk med den offentliga sektorn".

Ökad rörlighet

Sverige har genomgående haft stor nytta av den arbetskraftsinvandring som skett. Utan denna hade inte Sverige kunnat utvecklas till dagens välfärdsland. Från flera håll har det dock beskrivits att det finns problem med tillförlitligheten i det svenska folkbokföringssystemet vilket gör att uppgifterna kan utnyttjas på ett felaktigt sätt. Genom att enskilda som har

intresse av att bosätta sig i Sverige inte har behövt göra personliga besök öppnas ett fönster för fusk och felaktigt utnyttjande. Kontroll kostar – men det är ännu dyrare att låta bli.