

Rapport 2011:12

Bidragsbrott och
skattebrott

Välfärdens dubbla kriminalitet

Rapport 2011:12

Bidragsbrott och skattebrott

Välfärdens dubbla kriminalitet

En rapport från Inspektionen för socialförsäkringen i samarbete
med Brottsförebyggande rådet.

Stockholm 2011

Brottsförebyggande rådet (Brå)

Rapport 2011:13

ISBN 978-91-86927-78-0

ISSN 1100-6676

URN:NRN:SE:BRA-442

Rapporten kan beställas från Inspektionen för socialförsäkringen.

Beställningsadress:

Inspektionen för socialförsäkringen

Box 202

101 24 Stockholm

Telefon: 08-58 00 15 00

E-post: registrator@inspsf.se

Rapporten kan laddas ner från

www.inspsf.se eller www.bra.se/publikationer

© Inspektionen för socialförsäkringen, Brottsförebyggande rådet 2011

Tryckt av E-print Stockholm 2011

Innehåll

Generaldirektörens förord	5
Sammanfattning	7
Om bidragsbrott och skattebrott.....	7
Om vägarna in i brottsligheten.....	8
Om bekämpning av kombinationsbrotten	9
Om undersökningen	10
1 Inledning	11
1.1 Ett fält med många begrepp	11
1.2 Bidragssystemen innefattar många aktörer	13
1.3 Från överutnyttjande och fusk till brott.....	14
1.4 Attityder till bidragsfusk.....	15
1.5 Omfattningen av brottsligheten.....	16
1.6 Syfte och frågor.....	19
1.7 Rapportens disposition.....	20
2 Metod och material	21
3 Verktyg och funktioner	25
3.1 Verktyg	25
3.2 Aktörer och funktioner.....	28
4 Företagare och bidragsbrott.....	33
5 ”Anställda” med bidrag.....	41
5.1 Svartarbetare kompenserar med bidrag.....	41
5.2 Medhjälpare livnär sig på bidrag	47
5.3 ”Giriga” huvudmän eller bidrag som fasad?.....	49

5.4	Nätverksbrott och enskilda brott.....	50
6	Bidragsbrott mot assistansersättningen.....	53
6.1	Centrala roller	53
6.2	Bidraget.....	59
6.3	Myndigheternas möjligheter	60
6.4	Skattebrott och organiserade bidragsbrott.....	64
7	Slutsatser	67
7.1	Det var ofta rätt från början.....	67
7.2	Arbetsför inte samma sak som anställningsbar	68
7.3	Behovet av pengar styr.....	69
7.4	Förmånens namn oväsentligt	69
7.5	Försäkringskassan är ingen bankomat	70
7.6	Organisationsgraden varierar stort	71
7.7	Försäkringskassans kontroller.....	72
7.8	Bidragsbrott över myndighetsgränserna	73
8	Förebyggande och brottsbekämpande strategier	75
8.1	Det ska vara lätt att göra rätt.....	75
8.2	Dokumentera mera.....	76
8.3	Värdet av att hålla kontakten	77
8.4	Förbättra det interna informationsutbytet	78
8.5	Faktiska inkomster	79
8.6	Bättre kunskap om egenföretagare.....	80
8.7	Skattebrottet kan ge bidragsbrottet	80
8.8	Samarbete lönar sig.....	82
8.9	Legitimationer, ROT-avdrag och andra utredningsmöjligheter.....	86
	Referenser	89

Generaldirektörens förord

Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) har till uppgift att genom systemtillsyn och effektivitetsgranskning värna rättssäkerheten och effektiviteten inom socialförsäkringsområdet. Med systemtillsyn avses granskning av om regelverket tillämpas korrekt och enhetligt. Med effektivitetsgranskning avses granskning av om en verksamhet fungerar effektivt med utgångspunkt i det statliga åtagandet. Enligt regleringsbrev ska ISF också bidra till att rätt ersättning betalas ut till rätt person i rätt tid.

För att bygga upp kompetensen inom området felaktiga utbetalningar har ISF i samarbete med Brottsförebyggande rådet (Brå) genomfört ett projekt om bidragsbrott kombinerade med skattebrott. Projektet har genomförts parallellt med att Brå arbetat med ett liknande projekt i samarbete med Skatteverket.

Rapporten behandlar vad som bör beskrivas som relativt kvalificerad brottslighet. Vägarna in i den brottsliga verksamheten varierar. Ibland glider den försäkrade utan någon planering in i verksamhet som står i strid med bestämmelserna för de sociala förmånerna, medan det i andra fall rör sig om verksamhet i stor skala som redan från början planlagts med brottsliga avsikter.

Rapporten ger flera uppslag till fortsatt analysarbete inom området felaktiga utbetalningar. I det avslutande kapitlet presenteras också områden inom vilka förebyggande och brottsbekämpande åtgärder bör vidareutvecklas för att motverka felaktiga utbetalningar.

Rapporten är författad av följande medarbetare vid Brå: utredaren Klas Marklund, enhetsrådet Johanna Skinnari, projektledare, och enhetschefen Lars Korsell. Intervjuer har skrivits ut av transkribörarna Nina Forselius, Alexandra Skarp och Mattias Petersson. Vetenskapliga granskare har varit docent Helén Örnemark Hansén vid Juridiska institutionen, Lunds Universitet och professor Antoinette Hetzler vid Sociologiska institutionen, Lunds Universitet.

En referensgrupp har följt projektet: verksamhetsansvarig Daniel Johansson, Försäkringskassan, utredare Nils Johansson, Analysenheten, Skatteverkets huvudkontor, vice överåklagare Astrid Eklund vid Åklagarmyndighetens utvecklingscentrum i Stockholm, chefsjurist Thomas Norling, Pensionsmyndigheten, kriminalkommissarie Jan Granqvist, Polismyndigheten i Stockholm och utredare Stina Eklund vid ISF. Följande personer har deltagit i seminarier: Mats Karlsson, Patrik Söderhielm, Liisa Laukkanen, Anita Leal, Ronnie Alkebring, Martin Steen Enders, Emma Tholin, Christoffer Franzén, Henrik Lindström, Lotta Pettersson, alla vid Försäkringskassan och Ann-Margret Elofsson, Skatteverket.

Stockholm i september 2011

Per Molander

Generaldirektör vid ISF

Sammanfattning

Om bidragsbrott och skattebrott

Personer kombinerar bidragsbrott mot Försäkringskassan med skattebrott av en mängd olika skäl och på olika sätt. I den här undersökningen har sådan kombinationsbrottslighet studerats. Genom att det finns två brottstyper med i bilden tar rapporten främst sikte på mer avancerade former av bidragsbrott. Det innebär att rena fel som sker av misstag inte inkluderas i undersökningen.

Rapporten innehåller tre resultatkapitel där följande aktörer presenteras:

1. Personer med egna företag eller verksamheter (som borde ske inom ramen för ett företag). De kombinerar svarta intäkter från legal näringsverksamhet eller storskalig hobbyverksamhet med bidrag. Verksamheten kan också innehålla helt otillåtna inslag, som hälerier.
2. Personer som ingår i storskalig skattebrottslighet, framför allt svartarbete. Det rör sig om allt från svartarbetare – via medhjälpare – till organisatörer, som vid sidan av sina svarta intäkter har bidrag. Här är pengarna från skattebrottet ofta huvudinkomsten. Undantaget är medhjälpare med begränsade uppdrag som får merparten av sin försörjning från bidrag.
3. Personer som begår brott mot assistansersättning. Det är de mest organiserade bidragsbrotten och merparten av vinsten kommer från bidraget. I dessa bidragsbrott blir skattebrottet snarast ett följbrott av att ersättningen inte redovisas och beskattas korrekt.

Om vägarna in i brottsligheten

Vägarna in i bidrags- och skattebrott är många. Åtskilliga personer hamnar där närmast av en slump. Från början beviljades ofta förmånen på korrekta grunder. Ett tydligt exempel är när en bidragstagare successivt får sin arbetsförmåga förbättrad samtidigt som en hobbyverksamhet växer i omfattning. Till slut befinner sig personen i en situation där varken ändrad arbetsförmåga eller inkomst av näringsverksamhet redovisats till Försäkringskassan respektive Skatteverket. Följden blir i dessa fall en kombination av bidrags- och skattebrott.

Ett annat tydligt exempel är personer som till följd av förbättrad arbetsförmåga börjar arbeta svart eller får visst arvode som medbrottsling i storskaliga skattebrott. Precis som företagaren i exemplet ovan talar resultaten för att personerna ibland inte ser sin hobbyverksamhet eller sitt begränsade uppdrag i den svarta ekonomin som ”riktigt” arbete. Arbetet behöver inte vara lönsamt och det är inget de redovisar till Skatteverket. Men vad som möjligen kan uppfattas som logiskt för individen behöver inte stämma överens med regelverket. Bidrag ska enbart utgå vid bristande arbetsförmåga, och inkomster ska redovisas till beskattning.

Exemplen illustrerar att människor har en helhetssyn på sin tillvaro, försöker göra det bästa möjliga av situationen och i högre eller lägre grad bortser från lagstiftningen. Regelverken är dock strikta. Utifrån respektive regelverk görs bedömningar om socialförsäkringsförmåner och beskattning. Dessa bedömningar görs dessutom av olika myndigheter, där Försäkringskassan tänker i termer av arbetsförmåga och Skatteverket i termer av beskattningsbara inkomster och inkomstslag.

I den andra änden av skalan finns gärningspersoner som inte bryr sig om vilket bidragsslag de utnyttjar. Det gäller i synnerhet de organisationer som planerar sina bidragsbrott och motiveras av pengarna. De söker de bidrag de kan och försöker väga upptäcktsrisk mot möjligheten att beviljas betydande summor pengar. Därför växlar de mellan ersättningsslag och myndigheter. De kan också bistå i andras bidragsbrott genom att skriva osanna anställningsintyg och lämna felaktiga kontrolluppgifter för att bättra på andras sjukpenninggrundande inkomst. Även bidragsbrotten mot assistansersättningen är förhållandevis välorganiserade och kräver medhjälpare. Bidragsbrotten kombineras med skattebrott för att ytterligare öka inkomsterna för de inblandade personerna.

Ovanstående exempel illustrerar en helhetssyn på möjligheten till inkomst, dock av ett mera förslaget slag än fallen med hobbyverksamheten. Helhetssynen är dessutom vidare eftersom brottsligheten är satt i system, där flera bidragsslag kan förekomma samtidigt. Dessutom är flera personer involverade. Sådana fall belyser också att gärningspersonerna utnyttjar svagheter i regelverken och kontrollen medan respektive myndighet gör sin bedömning utifrån vars och ens lagstiftning. Där är det knappast tal om någon helhetssyn.

Om bekämpning av kombinationsbrotten

Den kanske viktigaste slutsatsen som kan dras från undersökningen är att medan gärningspersonerna ser till hela systemen, värnar myndigheterna om sina egna förmåner och ersättningslag. Inom en stor myndighet som Försäkringskassan är dessutom många handläggare specialiserade på vissa förmåner och saknar i sådana fall en helhetssyn över personernas alla bidrag. Följden kan bli att handläggare inte reagerar över underliga kombinationer av bidrag och än mindre rapporterar vidare. Det innebär att myndigheten inte uppmärksammar vissa misstänkta ärenden. Handläggarna borde dessutom över lag uppmuntras till att i större utsträckning kontakta kontrollenheterna när de fattar misstanke i sina ärenden.

Även andra myndigheter möter bidragsbrott. Försäkringskassan och Skatteverket bör arbeta mer tillsammans och utnyttja de möjligheter som finns för att utbyta information. Gemensamma projekt kan ge nya ingångar till både bidragsbrott bland svartarbetare och skattebrott bland deras ”arbetsgivare”. Skatteverket, Polismyndigheterna och Ekobrottsmyndigheten har också en hel del information som är till nytta för Försäkringskassan. Det handlar om inkomstuppgifter, iakttagelser från spaning och underrättelseinformation som i bearbetad form kan lämnas vidare. Till detta kommer uppgifter från Skatteverkets kontroller av exempelvis personalliggare. Bidragsbrott kan också bekämpas mer effektivt genom att vissa nyckelpersoner, som oseriösa assistansanordnare och läkare, blir föremål för riktade insatser. I dessa insatser använder flera olika myndigheter sina respektive verktyg. Inte minst de förebyggande effekterna av att vinna några sådana mål bedöms vara stora.

Förutsättningarna är goda för att ett ökat samarbete ska få särskilt stor betydelse genom att gärningspersonerna måste uppge motstridiga uppgifter för att kunna missbruka både bidrags- och skattesystemen

samtidigt. Det finns en inbyggd svårighet för bidragsbrottslingen som har svarta inkomster. Poängen med svarta inkomster är att personen vill undvika skatt och därför inte redovisar pengarna till Skatteverket. Samtidigt krävs goda deklarerade inkomster för att få ut några större ersättningar från Försäkringskassan. Resultaten antyder att det inte är ovanligt att personer försöker maximera sina ersättningar, vilket innebär att de till myndigheterna måste lämna uppgifter som inte går ihop. För att få upp bidragen konstrueras en falsk sjukpenninggrundande inkomst. Den kan dock uppfattas som misstänkt om personens tidigare registrerade inkomster beaktas. Kontrollerna av inkomsten kan också förbättras för att försvåra sådana bidragsbrott.

Till detta kommer en mängd andra kunskapskällor som Försäkringskassan kan få viktig information ifrån. Det rör alltifrån andra utbetalande myndigheter, via försäkringsbolag till seriösa kundföretag som har uppgifter om när personer arbetat i deras lokaler för en underentreprenör. Alla kontrollenheter har fungerande samverkan med några aktörer, men det finns förutsättningar att lära sig av goda exempel på andra orter för att få uppgifter från fler aktörer. Fler förslag på hur man kan bekämpa skatte- och bidragsbrott finns i rapportens avslutande kapitel om brottsförebyggande och brottsbekämpande strategier.

Om undersökningen

Undersökningen bygger på en analys av 90 ärenden på Försäkringskassans kontrollenheter där det funnits tecken på skattebrott vid sidan av bidragsbrottet. Till detta kommer 99 intervjuer, framför allt med Försäkringskassans kontrollutredare, Skatteverkets revisorer och skattebrottsutredare samt gärningspersoner (se vidare i metodkapitlet).

1 Inledning

Den här rapporten handlar om de fall där enskilda personer kombinerar skattebrott med bidragsbrott mot Försäkringskassan, vilket är det område inom socialförsäkringen där risken för sådana brott har bedömts vara särskilt hög. Vid en första anblick kan det kanske vara svårt att se kopplingen mellan skattebrott och bidragsbrott. I det ena fallet behåller ”skattebetalaren” pengar som egentligen ska betalas in till stat och kommun, i det andra fallet får ”bidragstagaren” pengar som aldrig skulle ha betalats ut. Som rapporten kommer att visa finns dock ibland klara kopplingar. Den mest uppenbara är att ekonomiska motiv ligger bakom skatte- och bidragsbrotten. Dessutom är skattebetalarna ”brottsoffer” i båda fallen, genom att de får betala mer i skatt för att kompensera för uteblivna skatteinkomster och felaktigt utbetalda bidrag (jfr Lindgren 2001).

Skatter och bidrag är också sammanlänkade på systemnivå. Storleken på en rad förmåner bestäms efter den sjukpenninggrundande inkomsten som i sin tur bygger på den till beskattning deklarerade inkomsten (jfr Korsell 1998, SOU 2008:74). Samtidigt uppstår något av en paradox. Skattebrott går ut på att dölja inkomster för myndigheterna, och genom lågt redovisade inkomster blir personen berättigad till vissa bidrag. Samtidigt är en förutsättning för höga nivåer på andra bidrag att man tidigare har haft höga inkomster. Därför uppstår en rad problem för personer som kombinerar skatte- och bidragsbrott och vill maximera sina ersättningar. Den här rapporten handlar om hur myndigheterna ytterligare kan öka svårigheterna att begå brott och därmed minska brottsligheten.

1.1 Ett fält med många begrepp

Få brottsområden präglas av en så omfattande begreppsapparat som bidragsbrott. Pengarna som utbetalas kallas ibland bidrag, annars förmåner eller ersättningar. Även om termerna formellt har något

olika betydelse används de här synonymt. Ofta används den vardagliga termen bidrag för att undvika ett alltför komplext språkbruk.

I debatten används termer som fusk, överutnyttjande, avsiktliga respektive oavsiktliga fel från den sökande, bidragsbrott och bedrägerier (SOU 2008:74, Ekonomistyrningsverket 2011:11, Värmlands läns allmänna Försäkringskassa 2000). Dessutom kan de utbetalande myndigheterna göra fel. I teorin är dessa begrepp tydliga, men i konkreta ärenden är det svårare att avgöra vilken typ av felaktighet det rör sig om.

När det gäller bidragsbrotten är uppsåtsfrågan väsentlig (jfr Riksrevisionen 2011). I denna rapport är det av naturliga skäl inte möjligt att för varje ärende klargöra om det är ett överutnyttjande, en avsiktig felutbetalning eller ett bidragsbrott. Det är heller inte det enskilda fallet som är i fokus utan det övergripande mönstret. De förslag till förebyggande åtgärder som rapporten utmynnar i är tillämpbara på allt från rena misstag till uppsåtliga brott. Därför är det inte av avgörande betydelse om de bidragsbrott som här studerats i något enskilt fall varit oavsiktligt. Vissa ärenden som studerats är inte heller helt färdigutredda och processade, vilket innebär att rubriceringar kan ändras.

Eftersom rapporten beskriver brottsligheten från gärningspersonens perspektiv är inte myndigheternas rubricering av felaktigheten eller brottet avgörande. Därför används begreppen bidragsbrott och bidragsbrottslighet även där uppsåtet inte prövats. Dessutom kan en del av brotten ha begåtts innan bidragsbrottslagen infördes och de generella bedrägeribestämmelserna i brottsbalken tillämpades. Denna lösning har valts för att bespara läsaren alltför mycket diskussion om olika begrepp.

Vad som nu sagts om bidragsbrott gäller i hög grad också vid skattebrott och skatteförseelse. Inte heller här kommer rapporten att särskilja på uppsåtliga brott och oavsiktliga fel, i stället används termen skattebrott.

Med handläggare avses i denna rapport även andra befattningshavare inom Försäkringskassan.

1.2 Bidragssystemen innefattar många aktörer

Välfärdssystemen består av en rad olika förmåner som administreras och utbetalas av ett flertal organisationer och myndigheter. Dessa är Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Centrala studiestödsnämnden (CSN), Migrationsverket, Arbetsförmedlingen, 32 a-kassor och 290 kommuner (jfr Ekonomistyrningsverket 2011:11). Totalt utbetalas nära 500 miljarder kronor per år (Ekonomistyrningsverket 2011:11). Försäkringskassan är dock den myndighet som hanterar flest förmåner inom trygghetssystemen.

Av intresse för den här undersökningen är bidrag och ersättningar som kombineras med skattebrott. Det får till följd att framför allt förmåner som påverkas av deklarerade inkomster är relevanta för undersökningen. Det rör sig främst om sjukpenning, sjuk- och aktivitetsersättning och i någon mån livränta, föräldrapenning och tillfällig föräldrapenning. Dessutom kommer rapporten att beröra brott mot assistansersättningen som ofta medför ett skattebrott när ersättningen omvandlas till skattepliktig lön. Redan av denna korta beskrivning av hur bidrag och skatter hänger ihop antyds att Försäkringskassan och Skatteverket har mycket att vinna på att samarbeta för att minska den kombinerade brottsligheten.

Eftersom bidrag i så stor utsträckning bestäms av den till beskattning redovisade inkomsten, är Skatteverkets kontrollverksamhet i grunden också en kontroll av underlaget för bidrag. Med andra ord har skattekontrollen mycket stor betydelse för att säkerställa att rätt bidrag utgår. Skatteverket och Försäkringskassan har också gemensamma intressen genom att Skatteverket ansvarar för folkbokföringen. Delvis utanför denna undersöknings syfte finns ärenden där bidragsbrottet bygger på skenseparation. Personer har då sökt bostadsbidrag och uppgett att de bott ensamma, men i själva verket haft en sambo. Det förekommer också att bostadsbidragen kombineras med andra förmåner och svarta inkomster, men i typfallet rör det sig inte om skattebrott och bidragsbrott (jfr DWP 2005). Det får dock följdfel i folkbokföringen, vilket är en fråga för Skatteverket (jfr Ekonomistyrningsverket 2011:11).

I den här rapporten undersöks som nyss nämnts bidragsbrott mot Försäkringskassan som kombinerats med skattebrottslighet. Kunskapen om sådan kombinerad brottslighet är inte särskilt stor. Däremot finns en del studier om bidragsbrott och skattebrott var för sig.

1.3 Från överutnyttjande och fusk till brott

De senaste åren har stora svängningar skett både i synen på bidragsfusk och i faktiska åtgärder för att minska fusket inom trygghetsystemen (Korsell, Hagstedt och Skinnari 2008, Johnson 2010, TNS Sifo 2010a). Det tog lång tid innan fusket kom upp på den politiska dagordningen. I slutet av 90-talet genomfördes Kontrollfunktionen i staten, där 305 miljoner kronor satsades på att stärka och täppa till luckor i kontrollen när det gällde utbetalningar från välfärdssystemen (Korsell 2005, Korsell och Nilsson 2005). Samtidigt var satsningen inriktad på åtgärder som i stor utsträckning bedrevs internt inom myndigheterna, utan att bidragstagaren pekades ut eller misstänkliggjordes (jfr Korsell, Hagstedt och Skinnari 2008).

Det var först efter år 2000 som det började bli accepterat att tala om fusk mot trygghetssystemen. Ett problem som först beskrevs som överutnyttjande i god tro kom att skildras i termer av stöld och bedrägeri (Korsell, Hagstedt och Skinnari 2008, jfr Johnson 2010, Johnson och Larsson 2011).

En lag infördes år 2007 – bidragsbrottslagen (2007:612). Även lagen symboliserar en ny syn på felaktiga utbetalningar (prop. 2006/07:80). Genom den nya lagen infördes det nyss nämnda brottet bidragsbrott. Från att tala om fusk och överutnyttjande blev det tydligt att bedrägerier mot trygghetssystemen ska betraktas som allvarliga brott (jfr Korsell, Hagstedt och Skinnari 2008). Tidigare hade sådan brottslighet fallit under den generella bedrägeribestämmelsen i brottsbalken.

Utvecklingen mot en strängare syn på bidragsbrott har också fortsatt med att särskilda kontrollenheter inrättats på Försäkringskassan (Försäkringskassan 2011b). Till detta kommer skrivningar i interna styrdokument om att kontrollperspektiv, och strävan efter att endast göra ”rätt utbetalning”, ska prägla hela myndighetens arbete redan i den initiala handläggningen (Försäkringskassan 2011a). Detta kontrollperspektiv innebär en stor förändring från en tidigare filosofi där fusk inte antogs förekomma (jfr SOU 2008:74, Korsell, Hagstedt och Skinnari 2008).

I dag är dessutom bilden att personer i den organiserade brottsligheten, eller i vart fall grovt kriminella personer, begår brott mot och utnyttjar välfärdssamhället (jfr Socialförsäkringsrapport 2008:13, Försäkringskassan i Värmland 2008). Det gäller på både skatteområdet och bidragssidan. Följaktligen har Försäkringskassan blivit en naturlig samverkanspart i arbetet mot organiserad brottslighet

(Försäkringskassan 2011b, Korsell 2011, Rikspolisstyrelsen 2009). Uppdraget är att säkerställa att grovt kriminella personer inte begår brott och samtidigt lever av bidrag. Försäkringskassans utveckling liknar i någon mån Skatteverkets, när kopplingen mellan skattebrott och organiserad brottslighet lyfts fram (jfr Korsell 2011). I de regionala underrättelsecenter som bildats för att bekämpa organiserad brottslighet finns båda myndigheterna också representerade. Där finns även traditionellt brottsbekämpande myndigheter som Polismyndigheterna, Tullverket och Ekobrottsmyndigheten.

Ett stort antal utredningar och initiativ har företagits från omkring 2005. De utbetalande myndigheterna och organisationerna samarbetade i Delegationen mot felaktiga utbetalningar (FUT-delegationen) som för första gången försökte ta ett helhetsgrepp på felaktiga utbetalningar inom trygghetssystemen (Korsell, Hagstedt och Skinnari 2008, SOU 2008:74).¹ Vid sidan av FUT-delegationen har en rad statliga och andra utredningar om systemåtgärder mot bidragsbrott och överutnyttjande genomförts (se exempelvis SOU 2007:45, SOU 2009:6, SOU 2008:100, SOU 2011:3, Ekonomistyrningsverket 2011:20, Riksrevisionen 2011). För närvarande har Ekonomistyrningsverket uppdraget att samordna arbetet för att endast korrekta utbetalningar ska göras. Där ingår i stort samma myndigheter och organisationer som i FUT-delegationen (Ekonomistyrningsverket 2011:11).

1.4 Attityder till bidragsfusk

Inom ramen för FUT-delegationen och arbetet som Ekonomistyrningsverket samordnar har attitydundersökningar riktade till allmänheten genomförts (FUT-delegationen 2007, Ekonomistyrningsverket 2011:11). Den senaste från år 2010 visar att de allra flesta är negativa till bidragsfusk, endast 3 procent tycker att det är ”ok att bidragsfuska” (TNS Sifo 2010a). Dessutom har andelen som tycker att det är ”ok att arbeta svart” minskat från 28 procent till 19 procent sedan undersökningen 2007 (FUT-delegationen 2007, TNS Sifo 2010a).

¹ I FUT-delegationen ingick representanter från Arbetsmarknadsstyrelsen, Brottsförebyggande rådet, Centrala studiestödsnämnden, Ekobrottsmyndigheten, Ekonomistyrningsverket, Försäkringskassan, Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen, länsstyrelserna, Migrationsverket, Rikspolisstyrelsen, Regeringskansliet, Skatteverket och Åklagarmyndigheten. Därutöver var även Statskontoret, Socialstyrelsen, Arbetslöshetskassornas samorganisation och förbundet Sveriges Kommuner och Landsting representerade (SOU 2008:74).

En väsentlig skillnad finns dock mellan resultaten från de båda attitydundersökningarna. I den senaste anser en lägre andel personer än för tre år sedan, 69 mot 76 procent, att bidragsfusket är omfattande (TNS Sifo 2010a, FUT-delegationen 2007). Det finns också en uppfattning att kontrollerna har öökats. Ytterligare en skillnad är att allmänheten i FUT-delegationens attitydundersökning i lika stor utsträckning ansåg att personer överutnyttjar systemen som att personer inte får de bidrag de är berättigade till. I den senaste undersökningen anser i stället en större andel personer att det är vanligare att människor inte får de bidrag de är berättigade till. Med andra ord har synen på att mer kontroll behövs i någon mån övergått i en bild av att behövande människor inte får de bidrag de har rätt till.

Under valåret 2010 blev också kritiken mot förändringar i socialförsäkringen en het politisk fråga. Den mediala debatt som har följt av förändringarna i sjukförsäkringen har på sina håll lyft fram ömmande fall där enskilda personer hamnat i kläm mellan myndigheters bedömningar (jfr TNS Sifo 2010b). En förklaring som anges till denna svängning är att frågan om välfärdssystemen väcker stort engagemang i bloggar och artiklar i press och annan media (Ekonomistyrningsverket 2011:11, TNS Sifo 2010b, jfr Korsell, Hagstedt och Skinnari 2008).

Samtidigt visar attitydundersökningen tydligt att allmänheten inte ser lika allvarligt på att köpa svarta tjänster eller att arbeta svart som på bidragsfusk (FUT-delegationen 2007, TNS Sifo 2010a, Skatteverket 2006:4). En hypotes är att toleransen för svartarbete är högre då det trots allt involverar arbete, medan bidrag snarare är förknippade med inaktivitet. Uppenbart finns också en skillnad mellan att underlåta att betala in ”egna” skattepengar och lura till sig ”andras” pengar. Det gäller i synnerhet när brottslighet kombineras genom att personer både arbetar svart och har sjuk- eller arbetslöshetsersättning (TNS Sifo 2010a). Att man tar hem ”vinster” i båda systemen samtidigt är därmed svårt att acceptera.

1.5 Omfattningen av brottsligheten

Det finns inga bedömningar av omfattningen av bidragsbrott mot Försäkringskassan som kombineras med skattebrott. Däremot har denna kombination lyfts fram i flera undersökningar (Brå 2005:10, jfr även

Brå 2007:23, SOU 2008:74, DWP 2005). En del beräkningar av omfattningen av bidrags- respektive skattebrott har gjorts, men var för sig.

Det som mäts är dock inte bidrags- och skattebrott enligt gängse juridiska definitioner. Till exempel mäter Skatteverket skattefelet, som är något vidare än skattebrott eftersom det inkluderar fler typer av felaktigheter. Inom bidragsbrottsområdet mäts felaktiga utbetalningar, som också tar sikte på fler former av utbetalningar än de rent brottsliga. Övriga bedömningar av omfattningen av de felaktiga utbetalningarna inkluderar fler bidragsbrott än de som är av intresse för denna studie, de som kombineras med skattebrott. Nedan presenteras resultatet av dessa uppskattningar.

Skatteverket och skattefelet

Skatteverket har genom en sammanvägning av olika metoder tagit fram uppskattningar av det så kallade skattefelet. Det beräknas uppgå till omkring 130 miljarder kronor om året, varav en betydande del är resultatet av regelrätta brottsliga förfaranden (Skatteverket 2008:1). Det innebär att skattefelet motsvarar cirka tio procent av den skatt som årligen fastställs av Skatteverket. Enbart svartarbete uppskattas svara för 66 miljarder kronor av skattefelet.

Bidragsfusk och svartarbete

Brå har tidigare tillsammans med Skatteverket studerat fusk med a-kassa i samband med svartarbete (Brå 2007:23). Genom att sammanväga olika material drogs slutsatsen att 4–6 procent av arbetslöshetsersättningen utbetalades felaktigt på grund av svartarbete. Liksom vid bedömningen av skattefelet menar Skatteverket att det rör sig om en försiktig bedömning (Skatteverket 2006:4, Brå 2007:23, Skatteverket 2008:1).

Felaktiga utbetalningar från trygghetssystemen

De uppskattningar som finns inom bidragsbrottsområdet antyder att skattefelet är större än beloppet för felaktiga utbetalningar från bidragssystemen. Det verkar också rimligt eftersom antalet skattebetalare är väsentligt fler än antalet bidragstagare. Exempelvis svarar företag (juridiska personer) för betydande inbetalningar av skatt utan

att omfattas av trygghetssystemen. Dessutom är bidrag ofta tillfälliga medan personer betalar skatt under hela yrkeslivet.

I olika undersökningar har omkring 3–4 procent av utbetalningarna från trygghetssystemen bedömts vara felaktiga de senaste åren (SOU 2008:74, Ekonomistyrningsverket 2011:11). Dessa nivåer är i linje med eller något under de bedömningar som gjorts i andra västeuropeiska länder (NAO 2006, FUT-delegationen 2007). Bedömare menar också att det alltid kommer att förekomma ett visst antal fel på grund av systemens komplexitet. En del av de felaktiga utbetalningarna i Sverige är oavsiktliga och fel kan ha gjorts av individen eller den utbetalande myndigheten. Till detta kommer avsiktliga fel, som i vissa fall också innebär ansvar enligt bidragsbrottslagen. Det innebär att brotten bedöms vara betydligt ovanligare än de ovan nämnda 3–4 procenten av samtliga utbetalningar.

Flera undersökningar antyder eller argumenterar för att en stor del av felaktigt utbetalda bidrag beror på svartarbete (jfr Brå 2005:10, jfr DWP 2005). Med andra ord borde en betydande del av fusket med förmåner som sjuk- och aktivitetsersättning samt sjukpenning vara sammankopplat med svartarbete.

De uppskattningar av omfattningen av de felaktiga utbetalningarna, som tidigare gjorts inom ramen för FUT-delegationen, har upprepats av de utbetalande myndigheterna och organisationerna genom expertseminarier (SOU 2008:74, Ekonomistyrningsverket 2011:11). En hel del kritik har riktats mot den metod som använts och de siffror som redovisats (se exempelvis Brå 2007, Johnson 2010, jfr Ekonomistyrningsverket 2011:11, Johnson och Larsson 2011). I korthet går kritiken ut på att siffrorna är osäkra, inte kan jämföras över tid och att skillnaden är stor mellan bedömningarna och den betydligt lägre andel fel som påträffas i det tämligen ambitiösa kontrollarbete som utbetalande myndigheter som Försäkringskassan bedriver. Även om metoden är omstridd och bedömningarna osäkra ger de en illustration av hur myndigheterna själva bedömer felaktigheterna.

Experternas sammanvägda bedömning av andelen felaktiga utbetalningar för de förmåner som intervjuer och ärenden visat vara mest relevanta för den här studien ser ut på följande sätt (Ekonomistyrningsverket 2011:11):

- Sjuk- och aktivitetsersättning. Ca 7 procent eller 4,7 miljarder kronor år 2010. Något mer än en tredjedel bedöms vara avsiktliga fel från allmänheten. Övriga fel beror på oavsiktliga fel från allmänheten eller Försäkringskassan.
- Sjukpenning. Ca 13 procent eller 2,6 miljarder kronor år 2010. Här bedöms Försäkringskassan stå för nära hälften av felen, och övriga fel hänförs i lika stor utsträckning till oavsiktliga och avsiktliga fel från allmänheten.
- Assistansersättning. Ca 12 procent eller 2 miljarder kronor år 2010. Något mer än hälften bedöms vara avsiktliga fel från allmänheten. Övriga fel beror framför allt på oavsiktliga fel från Försäkringskassan, men en liten andel oavsiktliga fel från allmänheten bedöms också leda till felaktiga utbetalningar.

Oavsett var den verkliga nivån ligger på de felaktiga utbetalningarna (som beror på den sökande) illustrerar siffrorna att även andelsmässigt små fel motsvarar stora belopp. Den här rapporten handlar dock inte om alla dessa fel. Rapporten tar som nämnts sikte på fall där skattebrott och bidragsbrott kombineras. Dessa fall är rimligen inte särskilt vanliga i flödet av fullt legitima utbetalningar från Försäkringskassans system. Däremot bör de kombinerade brotten betraktas som särskilt allvarliga – även om de är ovanliga – eftersom de riktar sig mot två system.

1.6 Syfte och frågor

Syftet med studien är att undersöka sådana typer av bidragsbrott som kombineras med skattebrott. Frågorna är:

1. Vilka typer av bidragsbrott förekommer i samband med skattebrott?
2. Begås bidragsbrotten vid sidan av skattebrotten eller fyller de någon instrumentell funktion för skattebrotten?
3. Finns det några moment i brottsligheten som myndigheter som Skatteverket och Försäkringskassan kan dra nytta av för att ytterligare motverka bidrags- och skattebrott?

Denna rapport ingår också i ett större projekt om skattebrott som redovisas i rapporten *Storskaliga skattebrott – En kartläggning av skattebrottslingarnas kostnader* (Brå 2011:7). Projektet om skattebrott är inriktat på mer storskaliga skattebrott, vilket innebär att dessa brott även här är av särskilt intresse.

1.7 Rapportens disposition

Rapporten inleds med en beskrivning av tillvägagångssättet för undersökningen. I nästa kapitel beskrivs vilka roller och verktyg som finns i brottsligheten. Därefter följer tre kapitel med resultat. Det första kapitlet handlar om personer som har egna företag (eller bedöms bedriva näringsverksamhet) samtidigt som de har bidrag. Det andra kapitlet analyserar personer som har olika funktioner inom storskaliga skattebrott (som organiserat svartarbete) och därigenom har svarta inkomster parallellt med bidrag. Det tredje kapitlet berör brottslighet knuten till assistansersättning.

Rapporten avslutas med ett slutsatskapitel följt av ett kapitel med förslag på områden inom vilka förebyggande och brottsbekämpande åtgärder bör vidareutvecklas för att motverka felaktiga utbetalningar.

2 Metod och material

I följande avsnitt presenteras undersökningens material, som bygger på:

- intervjuer
- analys av ärenden hos Försäkringskassan.

Intervjuer

Avsaknaden av tidigare forskning har gjort intervjuer nödvändiga för att täcka båda brottstyperna. Intervjuerna har genomförts med ett brett fokus. Totalt har 99 personer intervjuats.² Intervjupersonerna har delats in i kategorier utifrån verksamhet. Fördelningen av intervju-personer i olika kategorier framgår av tabell 1.

Tabell 1. Vilken kategori intervjupersonerna tillhör

	Intervjuade personer
Försäkringskassans kontrollenheter	33
Skatteverkets skattebrottsenheter	25
Skatteverkets fiskala del	14
Ekobrottsmyndigheten/Åklagarmyndigheten	10
Gärningspersoner	9
Polisen och Tullverket	5
Konkursförvaltare	2
Pensionsmyndigheten ³	1

² Dessa intervjuer ingår även i studien om skattebrottslingars kostnader (Brå 2011:7).

³ I ett inledande skede gjordes ett besök på Pensionsmyndigheten, men då myndigheten var förhållandevis nybildad hade kontrollarbetet inte kommit igång, med den följd att det inte fanns akter att läsa. Därför bestämdes det att undersökningen helt skulle inriktas på bidragsbrott mot Försäkringskassan.

De flesta intervjupersonerna kommer från Försäkringskassans kontrollenheter, Skatteverkets fiskala del och skattebrottsenheter. De arbetar över hela landet (se analys av ärenden nedan) och har i de allra flesta fall betydande erfarenhet av att utreda bidragsbrott respektive skattebrott. En förklaring till de många intervjuerna är att de förutom att ge en bild av brotten på ett övergripande plan också har använts för att komplettera det skriftliga material som ärendena har bestått av (se mer nedan).

En annan viktig grupp intervjupersoner är gärningspersoner. De flesta har nåtts genom förfrågan till anstalter. Även deras kunskap om bidragsbrott och skattebrott har varit av stort värde för att komplettera myndigheternas bild. Samtliga har själva på olika sätt varit involverade i skattebrottslighet. De flesta av dem har samtidigt haft bidrag, andra har kunnat berätta om synen på bidragsbrott inom sin ”bransch”.

En begränsning med intervjuer med gärningspersoner är risken att de inte vill berätta om sina erfarenheter. Men eftersom intervjuerna har varit frivilliga har de som deltagit haft för avsikt att berätta. Det finns även en risk för att den information som lämnas antingen är en överdrift eller underdrift, beroende på hur personen vill framställa sig själv. Genom att ställa frågor om olika tillvägagångssätt och hur brottsligheten fungerar har fokus legat på processen och inte den egna brottsligheten.

Genom att ta in data från många olika personer kan deras uppgifter vägas mot varandra, vilket har minimerat risken för att överdrifter från enskilda personer påverkat resultaten. De resultat och exempel som lyfts fram i rapporten är i någon mening typfall eller innehåller resonemang som förts fram av flera kategorier av intervjupersoner. Samtidigt har gärningspersonerna kunnat belysa och förklara aspekter som myndighetspersoner endast nämnt eller som skyttat fram i ärenden. Ofta handlar det om faktorer som inte är avgörande i kontrollutredningar om bidragsbrott eller förundersökningar om skattebrott, men som är viktiga för att förstå hur brottsligheten fungerar.

Utdrag ur intervjuerna som redovisas i rapporten har avidentifierats och bearbetats till läsbar form.

Analys av kontrollutredningar

I undersökningen analyserades 90 ärenden om bidragsbrott hos kontrollenheterna. Försäkringskassan har elva kontrollenheter, varav tio är regionala. En nationell enhet handlägger ärenden som rör organiserad brottslighet i hela landet. För att få stor geografisk spridning på undersökningen ombads samtliga elva kontrollenheter att ta fram aktuella ärenden. Kontrollutredarna ombads att ta fram aktuella ärenden där de misstänkte att det vid sidan av bidragsbrottet funnits skattebrott med i bilden. I merparten av ärendena förekommer svartarbete. I samtliga fall har huvudorterna besökts, men i ett fall har dessutom en mindre stad inkluderats för att ta del av för undersökningen särskilt relevanta ärenden.

I vissa assistansärenden ingår även rapporter och dokumentation från skattebrottsenheter och polisen. Ytterligare en grupp ärenden rör felaktig sjukpenninggrundande inkomst med kopplingar till egna eller andras bolag (och därmed har det även funnits tillfällen till skattebrott). Till detta kommer enstaka fall med punktskattebrott (handel med alkohol) eller momsbedrägerier.

Ärendena består av den skriftliga information som funnits i Försäkringskassans akt. Fördelen med ärenden är att sanningshalten i informationen prövas i utredningen och att data presenteras på ett enhetligt strukturerat sätt (jfr Paoli 2000, von Lampe 2003). Vissa uppgifter kring ärenden har även lämnats muntligen av de utredare som arbetat med ärendet.

Mot bakgrund av undersökningens syfte har myndighetspersoner ombetts att ta fram ärenden. Då detta är en kvalitativ undersökning med explorativt syfte är frågan om hur representativa ärendena är inte av avgörande betydelse (jfr Trost 2001, Devine 1995). Det har varit centralt att fånga upp så många olika tillvägagångssätt som möjligt för att identifiera svagheter i brottsligheten och kunna formulera förebyggande åtgärder.

Eftersom undersökningen inte handlar om bidragsbrott generellt, utan om sådana som har koppling till skattebrott har det inte varit möjligt att välja ett slumpmässigt antal ärenden under ett år. Det hade gett en stor andel ärenden där någon koppling till skattebrott helt saknats. Den enda möjliga vägen var därför att be utredare och specialister vid kontrollenheterna välja ärenden. Även om det alltid finns en risk när någon annan gör urvalet bedömer rapportförfattarna att den stora

mängden intervjuer och seminarier (se nedan) med nyckelpersoner har säkerställt att inget väsentligt fallit bort eller att mycket ovanliga fall fått för stort utrymme i rapporten. Dessutom har olika typfall återkommit i intervjuer och bland ärenden som tagits fram på samtliga kontrollenheter.

Seminarier

En referensgrupp⁴ följde studien för att säkerställa att inga viktiga aspekter av material och resultat föll bort i analysen. Den bestod av representanter från Försäkringskassan, Skatteverket, Åklagarmyndigheten, Pensionsmyndigheten, Polismyndigheten i Stockholms län och ISF. Inom ramen för projektet hölls fyra seminarier med referensgruppen. På det första seminariet diskuterades vilka frågor, metoder och typer av ärenden som var relevanta för undersökningen. Det andra seminariet handlade om hur datainsamlingen gick och om några preliminära resultat. Vid det tredje seminariet diskuterades preliminära resultat. Då deltog även utredare från Försäkringskassan och en skattebrottsenhet. Slutligen hölls ett fjärde seminarium där rapportens huvudsakliga slutsatser presenterades med fokus på brottsbekämpande och förebyggande förslag. Även då deltog utredare från Försäkringskassan och en skattebrottsenhet.

⁴ Deltagarna i referensgruppen och vilka övriga som deltog på seminarierna framgår av förordet.

3 Verktyg och funktioner

När det gäller skatte- och bidragsbrott finns olika funktioner som är centrala för brottsligheten. Dessutom behövs verktyg. Några verktyg och funktioner förekommer bara inom vissa typer av bidragsbrottslighet och beskrivs därför mer utförligt i respektive kapitel. Andra, i synnerhet läkarintyg och läkare, finns med i många typer av bidragsbrott och får därför en mer grundlig genomgång i detta kapitel. Dessutom beskrivs några roller och verktyg som är vanliga vid skattebrott, men som också har relevans för bidragsbrotten.

3.1 Verktyg

De verktyg som används i brottsligheten är olika former av intyg som läkarintyg, arbetsgivarintyg, kontrolluppgifter och lönespecifikation. Till detta kommer osanna fakturor, bankkonton och i mer avancerade fall även bolag.

Läkarintyg

Förmåner som utgår på grund av sjukdom som sjukpenning och sjukersättning förutsätter läkarintyg. Flera kontrollutredare på Försäkringskassan anser att felaktiga intyg skrivs av ett mindre antal läkare – medvetet eller omedvetet. Medvetet felaktiga intyg – även om de sannolikt är ovanliga – beskrivs av intervjupersoner som mycket omsorgsfulla och fylliga. Ett typcitat är att "det är de bästa läkarintygen". En kontrollutredare förklarar hur de felaktiga intygen kan se ut:

Läkarutlåtandet kan vara ganska fylligt, men... man får en känsla av att det inte finns så mycket att ta på i ärendet, men att läkaren ändå försöker fylla i. Många av de här personerna har liknande diagnoser som är svåra att egentligen diagnostisera. De är väldigt, vad ska man säga? Spannet på en diagnos kan vara att vissa personer med en diagnos inte alls har många besvär medan det kanske finns ytterst få som kan ha väldigt mycket

besvär. Och i Socialstyrelsens beskrivningar av symptomen på diagnosen är de ofta inte så starka eller svåra som de här läkarna beskriver dem som.

Några kontrollutredare har dessutom stött på förfalskade läkarintyg. Det har främst handlat om personer som ändrat sjukskrivningsdatum och försökt förlänga sin sjukskrivning.

Felaktiga arbetsgivarintyg, kontrolluppgifter eller lönespecifikationer

För att erhålla en felaktig sjukpenninggrundande inkomst används ibland felaktiga arbetsgivarintyg som intygar att en person har en anställning med god inkomst. Ibland är arbetsgivarintyget ensamt inte trovärdigt eller tillräckligt för att övertyga Försäkringskassan, vilket innebär att även felaktiga kontrolluppgifter lämnas till Skatteverket. En kontrolluppgift innehåller uppgifter om utbetald lön. Intervjuade kontrollutredare har bilden att personer med tillgång till företag hjälper sina vänner, utan att begära arvode, med intyg och kontrolluppgifter.

Att konstruera felaktiga uppgifter som ser trovärdiga ut innebär en del kostnader. Det kan röra sig om några tiotusentals kronor som betalas i skatt. Personen som behöver en vit inkomst och får anställningspapper har kanske inte arbetat alls för den arbetsgivaren, utan endast lämnat över de pengar som ska betalas in till Skatteverket för att få fram en kontrolluppgift. För individen kan dock de löpande bidragen utgöra stora pengar; med andra ord är kostnaden för ”skatten” försumbar vid en jämförelse.

När Försäkringskassan börjar utreda och ställa frågor förekommer även att personer producerar felaktiga lönespecifikationer, för att ge intrycket av att löner verkligen betalats ut till den ”anställda”.

Osanna fakturor

Osanna fakturor fyller en viktig funktion vid skattebrott. Syftet med fakturan är att i bokföringen motivera en utbetalning från bolagets konton. Den enklaste varianten är att fakturan hamnar i bokföringen och uppges ha betalats kontant. Andra varianter är att fakturan ”betalas” genom en kontoöverföring direkt till någon som ombesörjer

kontantuttag eller att den överlåts till ett finansbolag eller factoring-företag.⁵

En intervjuperson från Skatteverket påpekar att det egentligen bara finns två sätt att begå skattebrott. Det första är att helt separat hantera (vanligtvis) kontanter som aldrig når bokföringen, det andra är att använda osanna fakturor för att få ut pengar ur bolaget.

Bolag

Bolag är en juridisk person och förekommer i olika former. Ibland används bolag registrerade i utlandet som ett led i brottsligheten eller för att dölja vilka vägar pengarna har tagit. Centralt i den här rapporten är dock användningsområdet när det gäller brotten, inte bolagets form. För det syftet går det att göra indelningen i:

- Bolag där skattebrott eller bidragsbrott mot assistansersättning utförs. När bidragsbrott bedrivs i stor skala förutsätts ett bolag, precis som vid organiserat svartarbete.
- Bolag som utnyttjas för att tillhandahålla osanna kontrolluppgifter för att ge en person en sjukpenninggrundande inkomst.
- Bolag som ställer ut osanna fakturor för att ett annat företag ska få ut kontanter, till exempelvis svarta löner. Ibland kan dessa bolag vara rena pappersprodukter; de behöver inte bedriva någon ”riktig” verksamhet.

Det är personerna bakom bolagen som är huvudaktörerna, bolagen i sig är verktyg för bidrags- och skattebrott. Till och med ett bolag med en central funktion i brottsupplägget är enbart ett verktyg.

Bankkonton

Förutom att bolag har företagskonton i olika banker utnyttjas privatpersoners bankkonton som ett led i brottsligheten. Det är ett vanligt förfarande vid skattebrott, men förekommer även vid bidragsbrott.

Särskilt vid brott mot assistansersättning går pengar in på vissa (ofta assistenters) konton som ”lön”, men tas ut och lämnas över till

⁵ Ett factoringföretag belånar eller köper fakturor. Kunden får, mot en avgift, snabbare in pengar genom att sälja sin fordran till factoringbolaget som i sin tur kräver in betalning från mottagaren av fakturan.

huvudmännen. Skälet till detta är att försvåra för myndigheterna att följa transaktionerna.

3.2 Aktörer och funktioner

Vid sidan av de gärningspersoner som felaktigt får bidrag samtidigt som de har svarta inkomster från eget företag eller ”anställning” finns ytterligare aktörer. De två mest centrala beskrivs först: organisatören och mottagaren.

Aktörer som är centrala för bidragsbrotten

Organisatör

Organisatören har huvudrollen i de storskaliga skatte- eller bidragsbrotten, men döljer sig ofta för myndigheterna. Andra aktörer med funktionen att försöka dölja organisatörens medverkan används därför i upplägg. Samtidigt finns ärenden där en organisatör av svartarbete själv har bidrag, vilket innebär att han eller hon har haft direkta myndighetskontakter. I andra fall, särskilt inom assistansersättningen, kan organisatören få del av bidraget utan att behöva ha direkta kontakter med Försäkringskassan.

En särskild form av organisatör är oseriösa assistansanordnare. Det kan vara oseriösa företagare inom vård- och assistansbranschen. I fallen med assistansersättning innebär omfattningen på bidragsbrottsligheten och de stora beloppen att dessa organisatörer bedriver minst lika omfattande brottslighet som organisatörer av storskaligt svartarbete.

Assistansanordnare och organisatörer av exempelvis svartarbete tillhandahåller ibland anställningsbevis och lönebesked för att hjälpa svartarbetare till en god sjukpenninggrundande inkomst som ger ett hyggligt bidrag. På så sätt tar organisatörerna också aktiv del i bidragsbrottsligheten (se vidare kapitlet ”Anställda” med bidrag).

Organisatören har ofta betydande erfarenhet av sin bransch, vare sig det är fråga om bidragsbrott mot assistansersättningen eller organiserat svartarbete i bygg- och städbranscherna. De håller sig inom sin bransch eftersom det är där de har nödvändig kunskap och kontakter. Med andra ord ligger det mycket mytbildning bakom att utomstående

kriminella ger sig in i för dem okända branscher. Däremot kan de anlitas som medhjälpare i storskalig skattebrottslighet.

Organisatorerna av svartarbete är ofta män och har uppnått åtminstone yngre medelålder. Brottsligheten är av en sådan skala att flera organisationer ofta samarbetar för att lösa alla frågor kring rekrytering, logistik och för att få uppdrag. Organisatorerna inom assistansersättningen synes ha en mer varierad bakgrund i fråga om exempelvis kön och ålder. Det framstår dock inte som ovanligt att de har gjort ”karriär” och börjat sin bana som assistenter.

Mottagare

Assistansersättning ges ut av Försäkringskassan för att brukaren själv ska kunna styra över assistansens utformning (Ds 2001:34). Eftersom den här rapporten handlar om bidragsbrott används inte termen brukare för den som begår bidragsbrottet utan mottagare. Med mottagare avses den som på felaktiga grunder får assistansersättning från Försäkringskassan. Assistansersättningen ska användas till att köpa personlig assistans och vissa kringkostnader. Behovet av assistans är påhittat eller överdrivs i syfte att få ersättning eller utöka befintlig ersättning.

Det finns också situationer när mottagaren är ovetande om brottsligheten och i stället utnyttjas av assistenter eller organisatören. Även i dessa situationer används begreppet mottagare. Mottagaren kan också ha påverkats till att delta i bidragsbrottet på grund av hot eller andra påtryckningar. Dessutom kan mottagaren i vissa fall ha blivit förd bakom ljuset av andra inblandade. Mottagaren är dock en förutsättning för brottsligheten eftersom han eller hon har beslut om ersättning från Försäkringskassan. Han eller hon ska därmed exempelvis godkänna tidrapporteringen och blir ytterst ansvarig om fel skulle uppstå.

Medhjälpare i bidragsbrott

Rådgivare

Få tecken finns på formella rådgivare i materialet. En del tips om hur man kan gå tillväga för att få bidrag finns på hemsidor och i chattforum. Dessa råd handlar om hur personer ska få de bidrag de är berättigade till, men kan också användas för bidragsbrott.

Dessutom pekar många kontrollutredare på att bidrag liksom bidragsbrott ibland förekommer hos flera personer inom samma familj eller släkt. Det illustreras även i några ärenden. Att personer inom samma krets har samma bidrag öppnar för en typ av informell rådgivning om hur man sköter kontakterna med Försäkringskassan. Det skiljer sig rimligen inte mycket mellan dem som får bidrag felaktigt och dem som får bidrag som de är berättigade till.

Assistent

Termen assistent används här om personliga assistenter åt mottagare. Assistenten är central eftersom assistansersättningen kanaliseras till dem i form av lön. I fall där mottagarens funktionsnedsättning kraftigt överdrivits har assistenterna i de flesta fallen inte arbetat alls eller arbetat mindre än vad som uppgetts i tidrapporteringen. Delar av lönen som baseras på rapporteringen lämnar därför assistenterna tillbaka i kontanter till organisationen. Assistenternas arbete blir då att agera gångare (se nedan, jfr Brå 2011:7).

Assistenterna kan vara familjemedlemmar till mottagaren eller utomstående. Men i de flesta fall har de en nära relation till mottagaren eller organisationen.

Läkare

Att läkare anlitas som medhjälpare bedöms vara mycket ovanligt. Vare sig läkarna vill eller inte spelar de dock som nyss nämnts en viktig roll i flera olika bidragsbrott, och rollen i brottstyperna är snarlika. Läkarna är de som bedömer personers hälsotillstånd och arbetsförmåga. Det gör dem viktiga för att både hantera och förhindra bidragsbrott.

Intervjuerna talar för att det i dessa sammanhang finns tre typer av läkare. Den som beskrivs som vanligast försöker hjälpa sina patienter, men blir förd bakom ljuset. Följaktligen blir vissa läkare mycket upprörda när de inser att de blivit duperade. En intervjuperson nämner en läkare, som när hon insåg att patienten hade spelat sjuk, lämnade ett möte i Försäkringskassans lokaler med orden att patienten inte var välkommen tillbaka till henne. Dessa läkare kan också neka personer läkarintyg när de inte känner sig övertygade om att det finns en verklig sjukdom bakom de beskrivna symptomen.

En mellankategori är de ”snälla, men stressade” läkarna. De har stor arbetsbörda och hinner inte fördjupa sig alltför mycket i varje patient. Det innebär att personer kan få felaktiga läkarintyg genom att överdriva och simulera. Några intervjuade kontrollutredare misstänker att namnet på sådana läkare sprids i kretsar där bidragsbrott är vanliga, då de underlättar för brottsligheten, även om det sker omedvetet eller av försummelse.

Slutligen finns en liten krets läkare som mer aktivt och medvetet hjälper till i brottsligheten. Dessa läkare är kända av Försäkringskassan. Flera kontrollutredare menar dock att sådana läkare blivit färre. Som framgår i kapitlet om anställda inom svartarbete förekommer att sådana läkare mutas för att skriva läkarintyg.

Medhjälpare i skattebrott

Målvakt

Målvakten har en viktig roll i storskalig skattebrottslighet. Säkerhetsmedvetna aktörer är nämligen villiga att minska sina egna vinster för att lägga över det juridiska ansvaret för bolaget på någon annan, en målvakt. Det sker i förhoppning om att myndigheterna inte ska kunna styrka organisationernas roll i skattebrottsligheten.

Ordet målvakt i skattebrottsammanhang för ofta tanken till missbrukare eller socialt utslagna människor som låter sig bli utsedda till styrelseledamöter för ett bolag. Villkoren är mycket dåliga; mot några hundra kronor eller smärre gåvor tar de på sig det juridiska ansvaret för bolag med stora skatteskulder. Dessa bolag överlåts till en målvakt eftersom de snart kommer att gå i konkurs. Sådana målvakter finns, men de utgör inte den vanligaste kategorin (se vidare Brå 2011:7). I vissa fall anlitas nämligen professionella målvakter som står organisationerna nära och är etablerade i det legala samhället. De tar också bättre betalt för sina tjänster och kan i sin tur engagera en utslagen person som målvakt.

Gångare

De personer som bistår i processen att omvandla vita (redovisade) pengar på konto till svarta pengar i form av kontanter kallas gångare. Då deras uppgift är att hantera kontanter som ska försvinna ur det legala systemet och användas exempelvis för att betala svarta löner

krävs att uppdragsgivaren har ett stort förtroende för gångaren. Det kan handla om stora belopp, och kontanter är särskilt stöldbegärliga. Därför engageras ofta personer som är närstående till uppdragsgivaren, till exempel familj, släkt, nära vänner eller personer som byggt upp ett förtroende genom andra uppdrag inom skattebrottsligheten.

Precis som med målvakter är vissa gångare viktigare än andra. Gångare med kontakter inom bank- och växlingskontor spelar en särskilt betydelsefull roll för brottsligheten. De är inte lika synliga för myndigheterna, vilket innebär att de kan arbeta under längre perioder. Vissa gångare producerar också osanna fakturor.

Andra gångare är inte lika betrodda. Det rör sig om personer som har haft missbruksproblem eller befinner sig utanför den legala ekonomin. Dessa gångare är tämligen exponerade och byts därför ut efter några månader eller ligger lågt under vissa perioder för att återkomma senare.

4 Företagare och bidragsbrott

Detta kapitel behandlar bidragsbrott där företagare har ersättning från Försäkringskassan trots att de är aktiva i näringsverksamhet. Det gäller entreprenörer inom både legal och illegal verksamhet. Ekobrottsforskaren Michael Levi (2008) har delat in bedragare i tre typer. Dessa typer tillämpas här för att illustrera tre olika vägar in i bidragsbrott. Kategorierna är:

1. *planerade bidragsbrott* som används av företagare som en del av affärsplanen
2. *medveten övergång* där företagaren försöker rädda sin verksamhet genom bidragsbrott
3. *det sluttande planet* där företagaren gradvis hamnar i bidragsbrottslighet.

Studien visar att olika former av sjuk- och aktivitetsersättning, sjukpenning samt livränta är vanliga bidrag för företagare som begår bidragsbrott. Även exempel med föräldrapenning finns.

Planerade bidragsbrott

I de planerade bidragsbrotten är brottsligheten en integrerad del av affärsverksamheten och förhållandevis välplanerad. Här återfinns personer som driver verksamhet i åtskilliga branscher, i vissa fall genom målvakter. I flera ärenden i studien återfinns dock personen med bidrag som verklig företrädare, det vill säga den som företräder verksamheten utåt mot kunder och leverantörer. Bolaget står däremot inte skrivet på gärningspersonen utan på andra personer som i vissa fall också arbetar i företaget.

I undersökningen finns varianter på målvaktsuppläggen, men där den formelle företrädaren inte ses som målvakt i ordets klassiska betydelse. I stället är det ofta familjemedlemmar som när en anhörig får

sjukersättning tar på sig det formella ansvaret för verksamheten. I vissa fall har familjemedlemmen haft begränsade uppgifter i företaget. I andra fall har familjemedlemmen arbetat tillsammans med en faktisk företrädare. Det rör sig främst om enmans- eller fåmansföretag.

Exempel på ärende med sjukskriven företagare som fortsätter verksamhet genom målvakt:

En företagare lämnar över företaget till sonen när denne blir myndig och blir sedan själv sjukskriven. En före detta maka till företagaren tipsar dock Försäkringskassan om att det är företagaren som i realiteten utför allt arbete eftersom sonen inte har tillräcklig kunskap för att driva företaget. Kunderna bekräftar för Försäkringskassan att det är företagaren som har utfört arbetet och att han också var deras kontaktperson på företaget. Bolagets revisor och bokförare har samma bild av hur företaget drivs.

Även yrkeskriminella kan ha huvuddelen av inkomsten från planerade bidragsbrott eftersom deras kriminella inkomster varierar beroende på omfattning och framgång (jfr Brå 2007:4, Svensson 1996). Bidragen ger därför en grundtrygghet, samtidigt som de i kombination med kriminalitet kan ge betydande inkomster. Ofta handlar de yrkeskriminellas skattebrott om punktskatter med alkohol eller tobak samt moms (se vidare Brå 2011:7). I undersökningen finns exempel på att det även kan inbegripa annan kriminell verksamhet som häleri, vilket liknar ett legalt företagande.

Exempel på ärende som rör ett planerat brott:

En person har sjukersättning och uppger till Försäkringskassan att hon saknar arbetsförmåga och inkomster. I Försäkringskassans beslut framgår att hon genast måste anmäla om hennes arbetsförmåga förbättras. Polisen misstänker dock personen för stöld, häleri, skattebrott och svart försäljning av varor. Det visar sig i utredningen att hon har undanhållit viktig information om arbetsförmågan med tanke på den kriminella verksamhetens omfattning.

När företagare begår bidragsbrott, oavsett om det är planerat eller inte, finns indikatorer som kan varna Försäkringskassan om att brott pågår. Det betyder inte att de som indikatorerna stämmer in på med nödvändighet är bidragsbrottslingar. Vissa personer som har bidrag de är berättigade till kan också se ”misstänkta” ut. Indikatorerna pekar dock mot förhållanden som handläggare ska vara uppmärksamma på och som bör föranleda fler frågor. Informationen finns inte alltid hos Försäkringskassan men däremot hos någon annan myndighet. Därmed kan indikatorerna även underlätta för andra myndigheter att identifiera misstänkta bidragsbrott.

Riskindikatorer:

- Yrkeskriminella som driver företag.
- I samband med att företagaren söker ersättning skrivs verksamheten över på närstående.

Medveten övergång

Vid medveten övergång börjar personer laglydigt, men övergår sedan till bidragsbrott. Genom medvetna val börjar personen uppbära ersättning från Försäkringskassan samtidigt som näringsverksamheten fortgår. Ett analyserat ärende rör en person vars företag gick dåligt. För att kunna fortsätta verksamheten sökte personen ersättning av Försäkringskassan trots att han fortfarande bedrev verksamhet. Det rörde sig om felaktiga uppgifter till Skatteverket som ger en hög sjukpenninggrundande inkomst. Bidraget fungerade då i realiteten som en subventionerad lön eftersom företaget inte var i stånd att betala ut någon ersättning.

Exempel på ärende med medveten övergång:

En företagare lämnar genom sitt eget företag inkomstuppgifter till Försäkringskassan i samband med sjukskrivning respektive föräldraledighet. Motivet är att höja den sjukpenninggrundande inkomsten. Bolaget går dock inte bra och Försäkringskassans bedömning är att inkomstuppgifterna är osanna. När inkomstuppgifterna ifrågasätts dyker ny dokumentation upp. Där påstås personen ha arbetat för ett annat företag. Detta företag har dock gått i konkurs strax efter att personen påbörjat sin anställning.

Försäkringskassan beslutar därför att sänka företagarens sjukpenninggrundande inkomst från nära 300 000 kronor till 0 och återkräver tidigare utbetalningar. Företagaren har skulder inklusive de återkrävda pengarna från Försäkringskassan på nära 3,5 miljoner kronor.

Exemplet i rutan illustrerar en inte ovanlig situation i intervjuer och ärenden där företagare försöker finna en lösning på sina ekonomiska problem i verksamheten. Syftet är att den påstådda löneutbetalningen från ett svagt presterande företag ska påverka ersättningen vid framtida sjukdomsperioder och föräldraledigheter. I nästa kapitel kommer det att framgå att det förekommer att en sjukpenninggrundande inkomst konstrueras även för anställda.

Falsa inkomstuppgifter för att påverka den sjukpenninggrundande inkomsten används enligt intervjuer och ärenden både i ”förebyggande” syfte och när ersättningsbehov uppstår. Genom att företagets omsättning, vinst och utveckling under de senaste åren är tillgänglig underlättas dock Försäkringskassans bedömning av företagare. Det gör det möjligt att identifiera personer på ett relativt tidigt stadium.

Bidragsbrotten i kategorin *Medveten övergång* kan upptäckas relativt tidigt i handläggningen om rätt indikatorer identifieras.

Riskindikatorer:

- Företagare som kraftigt höjer sin lön strax innan det blir aktuellt med exempelvis sjukpenning, sjukersättning och föräldrapenning.

Det sluttande planet

Vid det sluttande planet är brottsligheten inte planerad i förväg. I ärenden och intervjuer framgår att det ofta handlar om att en hobbyverksamhet med tiden utvecklats till vad som i praktiken är ett företag. I vissa fall borde personen rimligtvis ha varit medveten om att verksamheten överstigit det normala för en fritidssysselsättning. Men av någon anledning har personen fortfarande uppfattat verksamheten som en hobby och inte reflekterat över att anmäla företaget till Skatteverket och kontakta Försäkringskassan. Skattebrottet ligger i att inkomsterna inte har redovisats. Samtidigt har personen fått ersättning från Försäkringskassan på grund av bristande arbetsförmåga. I takt med att verksamheten ökat uppvisar personen dock arbetsförmåga. Följaktligen har även bidragsbrott aktualiserats.

I de analyserade ärendena har verksamheten ofta varit mindre lönsam. Eftersom företagaren på grund av den bristande lönsamheten inte kan leva på verksamheten har ersättningen från Försäkringskassan varit en förutsättning för att utveckla hobbyn. Alla har inte heller tagit till sig att villkoret för ersättningen är den bristande arbetsförmågan, inte de bristande inkomsterna.

Exempel på ärende med sluttande plan:

Ärendet börjar med ett anonymt tips till Försäkringskassan om en person som har hel sjukersättning samtidigt som hon driver en kennel med uppfödning och försäljning av valpar. På grund av en rad olika besvär är personen sjukskriven och påstår sig vara mest sängliggande. Hon har svårt att klara sig själv och behöver hjälp med vardagliga bestyr. Det har inte förekommit någon kontakt med Försäkringskassan sedan sjukersättningen beviljades för flera år sedan.

Av ärendet framgår att hon var intresserad av hundar redan innan hon blev sjukskriven. Hon började med kennelverksamheten för att må bättre, som en hobby. Eftersom verksamheten inte var tillräckligt lönsam för att leva på betecknade hon den inte som ett arbete. Hon ansåg sig inte klara av vanligt arbete på grund av sin sjukdom. Under de aktuella åren hade hon varken F-skattsedel, momsregistrering eller redovisade inkomster av näringsverksamhet.

Verksamheten har registrerat över 100 valpar på ett par år. Annonser på internetsajter visar att valparna säljs för strax under 10 000 kronor styck. På hemsidan framgår även att hon tränar hundar, har kurser och läger för hundägare. Där beskriver hon hur hektiskt det är med en kull nyfödda valpar.

Ärenden och intervjuer innehåller även andra exempel på det *sluttande planet* än hobbyverksamheter som växt i omfattning. Till skillnad från kategorin *medveten övergång* är dessa bidragsbrott dock inte till för att rädda företag på randen till konkurs. Ibland rör det sig om personer som tar tillfället i akt för att se om ett intresse har förutsättningar att bli ett yrke. Men även svårigheter att dra gränser mellan näringsverksamhet och hobbyverksamhet kan bidra till att fel uppstår. Exempel finns på foto- och annan konstnärlig verksamhet, kennel eller arbete med hästar (jfr Socialförsäkringsrapport 2008:13).

För denna kategori av bidragsbrott ger information de bästa förutsättningarna för att påverka bidragstagaren. Handläggarens kännedom om bidragstagarens intresseområden kan också vara en anledning att ställa följdfrågor och informera om regelverket, en fråga som utvecklas i det avslutande förebyggande kapitlet.

Även för dem som kanske inte ser sig själva som företagare finns indikatorer som kan hjälpa Försäkringskassan att identifiera situationer och förhållanden med förhöjd risk för bidragsbrott.

Riskindikatorer:

- Ingen kontakt med Försäkringskassan under lång tid.
- Försäkringskassan har haft få tillfällen till att aktivt ”informera bort” fel.
- Fritidsintresse som kräver stort engagemang.
- Hobbyverksamhet som påminner om eller lätt kan göras om till näringsverksamhet.

Företagarnas motiv till bidragsbrott

Motivet för bidragsbrott skiljer sig mellan de tre kategorierna av företagare. I första kategorin finns vinstmaximering bakom bidragsbrottet. I den andra kategorin är denna planering utbytt mot företagets kris och överlevnad. Bidragsbrottet i den tredje kategorin utgör grunden för verksamheten och ger en möjlighet att fokusera på en hobby.

Från bidragsbrott till skattebrott

För kategorierna medveten övergång och det sluttande planet är bidragsbrottet avgörande för verksamheten. Utan bidragsbrottet skulle inte många av företagarna i kategorin medveten övergång ha klarat sig. För dem som hamnar i det sluttande planet handlar det om att kunna bygga upp en verksamhet genom att inkomsten garanteras av bidrag. Oavsett vilken kategori företagaren tillhör blir bidragsbrottet nästan alltid även en fråga om skattebrott, eftersom han eller hon inte deklarerar sanningsenligt för verksamheten och för sina inkomster.

Till skillnad från de bidragsbrott som diskuteras i kommande kapitel behöver företagarna sällan hjälp i sin kombinationsbrottslighet. De medhjälpare som förekommer är målvakter som står för bolagen. I övrigt sköter företagarna om bidragen och den oredovisade verksamheten på egen hand.

Kunskapen inom Försäkringskassan om företagare är på sina håll bristfällig, vilket innebär att samarbete framför allt med Skatteverket är viktigt för att upptäcka dessa brott. Denna tanke utvecklas i rapportens avslutande förebyggande och brottsbekämpande kapitel.

5 "Anställda" med bidrag

I detta kapitel presenteras resultaten om personer som både har bidrag och svarta inkomster från någon form av "anställning" eller uppdrag. De är alltså inte företagare som i föregående kapitel. I undersökningen har tre kategorier av "anställda" identifierats. Det handlar om:

1. personer som arbetar svart
2. organisatörer som hanterar svart arbetskraft, uppdrag och betalningar
3. medhjälpare, till exempel målvakter och gångare.

Dessa aktörer ingår ofta i storskaliga skattebrott i betydelsen att det är många personer och stora belopp inblandade. Det är en skillnad mot de företagare som analyserades i föregående kapitel, som ofta har småskalig verksamhet. Brottsligheten är också långsiktig sett från organisatörernas sida.

De bidrag som ofta förekommer i de analyserade ärendena är olika former av sjuk- och aktivitetsersättning, sjukpenning samt livränta. Exempel finns också med föräldrapenning. Dessutom kombineras dessa inkomstrelaterade bidrag i vissa fall med bostadsbidrag.

5.1 Svartarbetare kompenserar med bidrag

Det framgår av både intervjuer och ärenden att svartarbetets omfattning varierar stort (jfr även Brå 2011:7). Vissa arbetar vitt den största delen av tiden och har svarta extrainkomster vid sidan om. Andra arbetar bara svart och dessutom i stor omfattning. Ytterligare några har svårt att få arbete även i den svarta ekonomin och arbetar oregelbundet, men enbart svart. Det innebär att de svarta intäkterna ibland kan vara av förhållandevis blygsam natur. I sådana fall uppges ofta akut dålig ekonomi som ett motiv till att bidragsbrott kombineras med skattebrott. Det finns också de som står helt utanför det legala sam-

hället och enbart har svarta inkomster. Eftersom de inte har bidrag faller de dock utanför den här undersökningen.

Några intervjupersoner på Skatteverket menar att det är mycket vanligt att svartarbetare också har bidrag. Andra kan inte säga om det är vanligt, men har stött på det. Dessa intervjupersoner säger också att de inte riktigt granskar arbetskraften när de utreder större skattebrotts-härvor. Om detta skedde i större utsträckning skulle Försäkringskassan sannolikt få fler underrättelser från Skatteverket, en fråga som berörs i rapportens förebyggande och brottsbekämpande kapitel.

Även bidragens storlek varierar. Dels har det med rapporterade inkomster att göra, något som för många förmåner bestämmer nivån på bidraget, dels varierar omfattningen av exempelvis en sjukersättning från deltid (25, 50 eller 75 procent) till heltid.

Citat från ett ärende med en person som arbetat svart:

En man erkänner att han arbetat svart i mindre omfattning samtidigt som han har varit föräldraledig (och dessutom haft andra bidrag). Följande framgår av akten:

”På frågan om varför det vart så här uppger han att han under den tiden hade det jobbigt ekonomiskt. Socialtjänsten tog hand om hans och sambons ekonomi. Socialtjänsten betalade deras räkningar. Hon på socialkontoret prioriterade deras räkningar, vilka som var nödvändigast att betala. Deras ekonomi var i botten då. Då dök jobbet upp på [det reviderade bolaget som har haft anställda med svarta löner] och han kände att han var tvungen att ta det. /.../ Meningen var inte att ha dubbel ersättning. Situationen var då kritisk och han behövde pengarna. Därför vart det så här. Han är medveten om att man inte får ha föräldrapenning och jobba samtidigt.”

Av intervjuer och ärenden framgår också att lönerna, särskilt för okvalificerat svartarbete, inom vissa branscher kan vara mycket låga. Exempelvis är en i undersökningen vanligt förekommande städlön 50 kronor i timmen (jfr även Brå 2011:7). Arbetar personen dessutom inte heltid går ekonomin knappast ihop utan bidrag. På så sätt blir bidragen en förutsättning för de dåliga villkor och löner som vissa, eller kanske till och med många, svartarbetare får från sina arbetsgivare. Motivet är rent ekonomiskt för en person som har bidrag trots åtminstone viss arbetsförmåga. Personen anser sig behöva pengarna för att klara ekonomin.

I andra fall i undersökningen är inkomsterna av arbete (eller bidrag) tillräckliga för att kunna leva på. Bidraget eller svartarbetet tillkommer för att snarare sätta guldkant på tillvaron, något som också observerats i tidigare studier (jfr RRV 1998:29, Skatteverket 2006:4). Några intervjuade gärningspersoner berättar om konsumtion som de betecknar som nödvändig, även om andra kanske skulle betrakta den som lyxbetonad. Tidigare forskning visar också att gärningspersonerna ibland höjer ribban för sina konsumtionsmål och därför tenderar de att inkludera en hel del lyxkonsumtion i "livets nödtorft" (Dean och Melrose 1997, Hall, Winlow och Ancrum 2008, jfr Brå 2007:4).

Att ha bidrag i kombination med svarta inkomster upplevs dock enligt intervjupersoner som mycket känsligt, något som vinner stöd i tidigare forskning (jfr Brå 2007:23, jfr TNS Sifo 2010a, Dean och Melrose 1997). Flera intervjupersoner har bilden att bidragsberoende inte är något man berättar om för kollegor och grannar. Svartarbetet är inte lika känsligt, men att fuska med både skatt och bidrag anses inte vara acceptabelt, något som också vinner stöd i de i inledningen nämnda attitydundersökningarna (jfr TNS Sifo 2010a, FUT-delegationen 2007). I denna studie finns exempel där personer till och med har dolt för den egna familjen att de har bidrag vid sidan av svartarbetet. En svartarbetare berättar att han inte talat om att han har bidrag för sina kollegor:

Nej, sådant håller man för sig själv. Oftast jobbar jag på vanliga byggen där 98 procent av arbetet är vitt. Så de vet inte ens om att jag jobbar svart. Än mindre att jag har bidrag. Det är inget man pratar om.

Faktum är att jämfört med en tidigare studie om fusk med a-kassa talar denna undersöknings resultat för att det i dag är ännu känsligare att tala om svartarbete i kombination med bidrag (jfr Brå 2007:23). Det kan sättas i samband med studier som visar att allmänheten uppfattar att kontrollerna inom bidragsområdet har stärkts de senaste åren, något som också nämns i intervjuerna i den här studien (se även TNS Sifo 2010a). En förklaring kan vara att bidragsbrotten har fått större uppmärksamhet i medierna och att villkoren i sjukförsäkringen försämrats (jfr TNS Sifo 2010b). När uppfattningen är att inte ens behövande får bidrag blir det särskilt stötande att lura till sig sådana (jfr TNS Sifo 2010a). Dessutom kan det vara en skillnad mellan olika förmåner och hur känsligt det är. A-kassa är i någon mån mindre laddat än sjukförsäkringen (jfr Johnson 2010).

Bidragsbrott satt i system

Flera intervjuade myndighetspersoner säger att det i stora svartarbets-härvor alltid finns någon som har bidrag av något slag. Bidragen behöver dock inte komma från Försäkringskassan. Intervjuer och ärenden innehåller också fall med svartarbetare som har bidrag från a-kassor, kommuner och Arbetsförmedlingen (jfr även Brå 2011:7).

I vissa fall har personer som arbetat svart dessutom bidrag från fler än en utbetalande myndighet eller organisation samtidigt. Enligt en intervjuperson krävde det dock både energi och planering att dölja sitt svartarbete och samtidigt hålla reda på vad han uppgett till de olika handläggare han träffade för att få bidragen. Allt för att uppgifterna ska stämma överens och inte avslöja brottsligheten. Faktum är att han hade ett eget system för hur länge han vågade kombinera ersättningar och hur han inför handläggare skulle resonera för att framstå som en ”vanlig kille” som snart skulle få jobb.

Hittills har kapitlet främst handlat om personer som trots olika former av bidrag för sjukdom har haft förmåga att arbeta svart. Ofta handlar det om anställningsförhållanden som präglas av hårda villkor och fysiskt arbete. Inte sällan finns ett inslag av att organisatörer eller uppdragsgivare utnyttjar den svarta arbetskraften. Att bidrag förekommer kan till och med innebära att de svarta lönerna hålls nere. Arbetskraft som nämns i ärenden och intervjuer är olika former av byggnadsarbetare, lokalvårdare, restaurangpersonal, butiksbiträden och lagerarbetare.

Det finns även personer som saknar eller har mycket låg sjukpenninggrundande inkomst eftersom de har arbetat svart. När de blir sjuka, skadade eller vill vara föräldralediga försöker en del därför skapa en falsk vit inkomst för att få upp ersättningsnivån. Det sker ibland i samarbete med den egna arbetsgivaren, ibland med hjälp av vänner som har företag.

Exempel från ett ärende om att ordna en sjukpenninggrundande inkomst:

En svartarbetare med ansvarsfulla uppdrag har nära 30 000 kronor i oredovisad månadslön. Han blir dock sjuk och behöver en sjukpenninggrundande inkomst. Hans uppdragsgivare vill ”hjälpa till” och de får råd från en släkting som säger sig veta vad Försäkringskassan ställer för krav. Följande utdrag är från en utredning om bidragsbrott. Det är telefonavlyssning av ett samtal mellan uppdragsgivaren och svartarbetaren om hur arbetsgivarintyget ska skrivas för att Försäkringskassan ska godta det.

Svartarbetaren: Jaa, mer än tre månader tillbaka tycker jag att man ska ta.

Uppdragsgivaren: Eh... När [förnamn] sluta.. Ja, slutet på april... /Diskussion om när personen slutade .../ Ja, just det. Sedan början på april då?

Svartarbetaren: Ja. Eller jag vet inte, måste det vara ett halvår tillbaka på arbetsgivarintyget eller...?

Uppdragsgivaren: Mmm... Nä, för dom kommer ju fråg... Då kommer Försäkringskassan och undrar ”Vad fan har du inte anmält till Försäkringskassan..?”

(I bakgrunden säger okänd man till svartarbetaren: [Släkting] sade 6 månader.
Svartarbetaren: Sa [släkting] 6 månader? Okänd man: mm.)

Svartarbetaren: Ja, det måste vara 6 månader tillbaka.

Uppdragsgivaren: Jaha. Då kommer Försäkringskassan att fråga dig ”Varför har du inte anmält angående din lön då för sjukpenning... pengan tidigare?”

Svartarbetaren: Ja, men det har jag glömt bort för jag (ohörbart).

Uppdragsgivaren: Jaha. Okey. Då sätter vi... början på januari då?

Svartarbetaren: Ja.

Dialogen i rutan illustrerar något flera intervjupersoner nämner, att kunskapen om systemen i vissa fall bygger på råd från vänner och bekanta. Dessa råd är minst sagt av varierande kvalitet och har genom att samma tidsperioder och arbetsgivare använts i fler än ett fall lett till nya ärenden på en av Försäkringskassans kontrollenheter. Citatet i rutan visar också att uppdragsgivaren och svartarbetaren har en god relation där de hjälper varandra. Så ser det dock inte ut för alla svartarbetare. En rimlig tolkning är att endast ett fåtal svartarbetare har

uppgångsgivare som tar ansvar för sin personal även vid sjukdom (jfr Brå 2011:7). En organisatör av svartarbete förklarar hur det gick till i det nätverk han ingick i:

Om en person vill ha SGI [sjukpenninggrundande inkomst] går den personen till mig och så sätter jag in den här killen i ett bolag. Sedan betalar jag in skatter och avgifter för honom i två månader – det får han pynta själv. Och sedan sätter jag över lön till honom från mitt konto och så får han lämna tillbaka de pengarna. Sedan är det klart! Sedan kan han gå och sjukskriva sig och göra vad fan han vill. Grejen har nu varit att de flesta killarna inom branschen har gått på sjukbidrag och då slipper man det här springandet till Försäkringskassan, till doktorn och bla, bla, bla. Det har tagit kanske två år och sedan har de fått det här bidraget.

Citatet illustrerar att arbetsgivaren inte ser något större problem med att konstruera en sjukpenninggrundande inkomst åt svartarbetaren. De direkta kostnader i form av skatter och avgifter som uppkommer får täckas av personen som behöver inkomsten. Intervjupersonen ger också uttryck för att den tidigare sjukersättningen var att föredra, eftersom den var enklare att få och inte följdes upp lika noggrant som dagens ersättningar. I rapportens avslutande kapitel diskuteras utförligare hur systemförändringar och kontrollåtgärder har en störande inverkan på gärningspersonerna och försvårar brottsligheten. Dagens system ställer större krav på läkarintyg och rimliga diagnoser. Enligt samma intervjuperson går det dock att muta sig till läkarintyg, en slutsats som får stöd även i andra intervjuer, också med myndighetspersoner. Intervjupersonen berättar vad han betalade för intyg:

Ja, om vi säger som så här... Ett sjukbidrag – då går du en gång i månaden till en läkare som inte är med i Försäkringskassan eller vad det heter nu, det får du betala själv. Då kostar det 1 200, 1 300–1 400 kronor. Man är där i 10 minuter, för det tar han 300–400 kronor. Tusenlappen, det är den som är mutan.

Intervjuer och ärenden innehåller flera exempel på svartarbetare med bidrag som ändå är förhållandevis integrerade i det legala samhället. De har periodvis egna vita inkomster och framför allt ser de sig inte som kriminella (jfr Dean och Melrose 1997, Brå 2007:23). Intervjuade myndighetspersoner menar att sådana personer ofta accepterar Försäkringskassans beslut om att dra in bidraget, i synnerhet om familjen inte känner till bidragsbrottet. Dessutom betalar de ofta sina återkrav och fruktar polisanmälan. Personer i denna grupp borde därmed vara möjliga att påverka genom att i gruppen sprida en bild av att kontrollerna blivit mer effektiva, vilket också är fallet. I de situationer fusket bygger på missförstånd om hur förmånerna är konstruerade

och en underskattning av Försäkringskassans befogenheter, kan möjligen informationsinsatser spela en roll för att förebygga brottsligheten. Detta utvecklas mer i rapportens avslutande brottsförebyggande kapitel.

5.2 Medhjälpare livnär sig på bidrag

Medan de flesta svartarbetare i alla fall periodvis arbetar mycket finns medhjälpare som ibland har ytterst begränsade uppdrag. Det innebär att bidraget är huvudinkomsten och de svarta pengarna utgör extrainkomster. Uppdragen varierar från enstaka insatser till löpande uppgifter som mest ett par dagar i veckan.

Enligt intervjuer är målvakter en vanlig kategori bland dessa bidragstagare. De har till uppgift att formellt företräda ett bolag som används för skattebrott. I vissa fall har de viss insyn i den brottsliga verksamheten, men i normalfallet skriver de endast under vissa dokument och har inget att berätta när utredande myndigheter börjar ställa frågor om brottsligheten. Även arvoden varierar stort. För dem som är minst kvalificerade handlar det endast om ett par hundralappar i kontant ersättning för exempelvis en underskrift (se vidare Brå 2011:7).

Andra målvakter kan vara mer kvalificerade och även ombesörja osanna fakturor eller fungera som gångare. Gångarnas uppdrag handlar om att bistå i penningmaskering, där pengar på konto omvandlas till kontanter och lämnas tillbaka till uppdragsgivare. På så sätt förvandlas vita betalningar som finns på konto till svarta kontanter som används exempelvis till att avlöna svart arbetskraft (Brå 2007:27). Gångare får enligt ärenden och intervjuer antingen några tusenlappar per uttag eller en procentsats av beloppet som ligger omkring samma summor. Flitigt anlitate gångare har därför en regelbunden inkomst från sin svarta verksamhet. Undersökningen visar att bland gångarna med bidrag utgör vanligen ersättning från Försäkringskassan och andra utbetalande aktörer den större delen av inkomsten. Andra exempel på personer som kombinerar svarta inkomster med bidrag är medhjälpare som förmedlar kontakter eller har andra avgränsade uppdrag.

Exempel på medhjälpare från ärenden och intervjuer där gärningspersoner har haft svarta inkomster och bidrag:

- En gångare gör upp till tio uttag av kontanter per dag. Merparten av den registrerade årsinkomsten kring 90 000 kronor kommer från Försäkringskassan. En annan gångare har ca 85 000 kronor som registrerad årsinkomst, merparten från a-kassa, men en mindre del från Försäkringskassan.
- En arbetsledare på en byggarbetsplats som också fungerar som gångare har plockat ut minst en miljon kronor i kontanter från växlingskontor och lämnat till en uppdragsgivare. Han har samtidigt fått 240 000 kronor från Försäkringskassan i sjuk- och aktivitetsersättning, som återkrävs. Till detta kommer pengar från ett privat försäkringsbolag.
- En gångare har endast 4 000 kronor som registrerad årsinkomst, det kommer från ett bolag där han är styrelseledamot.
- En person har varit företrädare för fyra bolag och ombesörjt storskalig penningmaskering. Han har enligt egna uppgifter i ärendet fått något under 5 000 kronor per månad, samt hel sjukersättning.
- En målvakt är skriven på en camping. Han lever på pengar från Försäkringskassan och en privat försäkring.

Utmaningen för Försäkringskassan när det gäller medhjälparna är att bedöma om deras skattebrottsliga uppdrag är av sådant slag att de har arbets- eller försörjningsförmåga eftersom deras ersättning från Försäkringskassan då kan ifrågasättas. I några ärenden är arbetsförmågan och den svarta lönenivån fastställd. Vissa gångare med bidrag arbetar åtminstone motsvarande halvtid med att åka runt bland växlingskontor och hämta pengar.

Motpolen utgörs av de målvakter som endast skrivit under några papper och knappt fått betalt. Dessa målvakter är i vissa fall socialt utslagna personer som saknar arbetsförmåga, de är därför inte heller trovärdiga bolagsföreträdare. Här har Försäkringskassan stort behov av hjälp från brottsutredande myndigheter, som Skatteverkets skatte-

brottsenheter och Ekobrottsmyndigheten. Myndigheter som Skatteverket är duktiga på att kartlägga inkomster och spåra hur mycket pengar som gått genom personers konton. Att Skatteverket noterar hur stor arbetsförmåga personen uppvisat är inte alltid lika självklart, men när det sker kan det vara av avgörande betydelse för Försäkringskassan.

Även om medhjälparnas uppdrag kan vara begränsade sett till skattebrotten och deras svarta intäkter blygsamma gynnar bidragen den storskaliga skattebrottsligheten. Eftersom gångare och målvakter kompenserar sina låga inkomster från kriminella tjänster med bidrag blir de billig arbetskraft för organisationerna.

5.3 "Giriga" huvudmän eller bidrag som fasad?

I intervjuer, ärenden och på seminarier framgår att det är tämligen ovanligt att organisationerna har bidrag parallellt med sina svarta inkomster. Undantag finns dock. Medan flera intervjuade myndighetspersoner, i synnerhet från Försäkringskassan, gärna framhåller att bidragen fungerar som en fasad för den svarta verksamheten, ger gärningspersonerna en annan bild. En organisation av svartarbete får frågan om vilka motiv han hade för att felaktigt ansöka om bidrag från Försäkringskassan:

Girighet. På grund av att... Ja, det blir väl så här att du har hyra, du har mat, du har bensin, du har dagiskostnader eller vad fan det nu är, då blir det som en fast inkomst. Du behöver aldrig tänka på den biten. Det är någonting som rullar hela tiden. Så tror jag alla tänker. Det som kommer utöver det är bara plus och bonus.

Några intervjuade gärnings- och myndighetspersoner lyfter fram att det i dag är förknippat med svårigheter att få bidrag. Det innebär att gärningspersoner hellre har en lön som beskattas för att motivera sin livsstil än att "krångla" med myndigheter. Sedan behöver lönen inte motsvara utfört arbete, utan syftet med löneutbetalningen är att få kontrolluppgifter på en lämplig nivå. De huvudmän i skattebrotten som har en sjukersättning utan tidsbegränsning enligt de gamla reglerna (även kallad förtidspension) utnyttjar den, men i dagens läge bedöms det vara svårare att tillskansa sig motsvarande bidrag.

Även om förhållandevis få organisationer har bidrag fyller de ibland en central roll i att möjliggöra andras bidragsbrott. Det sker genom att

de ofta har tillgång till bolag som används för att ”anställa” personer och ge dem goda löner (åtminstone på pappret), allt för att skapa eller förbättra den sjukpenninggrundande inkomsten. En skattebrottsutredare berättar:

[Vi hör organisatörer prata i avlyssnade telefoner om] fruar. ”Ja, nu behöver hon en anställning här”. ”Ja, men det kan jag fixa”. Men det är inte tanken att de över huvud taget ska jobba där, utan det är för att man ska få en inkomst. Eller rättare sagt, få en inkomst utan att jobba för att sedan gå till Försäkringskassan.

Några skattebrottsutredare liknar detta tillvägagångssätt med att använda osanna fakturor inom skattebrotten för att motivera uttag av pengar ur verksamheten eller för att kunna få tillbaka momspengar från staten. Aktörerna producerar i fallen med bidragsbrott osanna handlingar (anställningsbevis och lönebesked) för att få ut pengar, men denna gång från de bidragsutbetalande myndigheterna. Skälet som nämnts är att personerna behöver vita inkomster för att få en god föräldrapenning eller sjukersättning. Det kan röra sig om unga personer utan meriter eller gravida kvinnor med begränsad arbetslivserfarenhet. Eftersom kontrollenheterna arbetar med ärenden som rör felaktiga sjukpenninggrundande ersättningar, har myndigheterna goda förutsättningar att avslöja sådana konstruktioner. Det gäller särskilt när personerna inte ens arbetat svart (det vill säga inte syns på arbetsplatsen) för arbetsgivaren som tillhandahållit falska uppgifter.

5.4 Nätverksbrott och enskilda brott

Resultaten visar att medan skattebrotten utförs av nätverk, där det finns uppgifter av olika kvalifikationsgrad, arbetsdelning och organisation, begås bidragsbrotten av enskilda personer. Skälet är att svartarbetet är en produktiv verksamhet som när det sker storskaligt utförs i samverkan med andra. Bidragen däremot är individuella och förutsätter ingen verksamhet. Snarare ställer de krav på ”overksamhet”.

Därmed inte sagt att de är separata, från varandra oberoende, brott. Vissa svartarbetare, medhjälpare och organisatörer döljer sina bidrag och sköter bidragsbrotten mer eller mindre på egen hand. Andra behöver dock lite hjälp. Det handlar i synnerhet om att få anställningsbevis, lönebesked och kontrolluppgifter som ger en god sjukpenninggrundande inkomst trots bristande erfarenhet av vitt arbete.

Dessutom sprids information inom nätverken om hur brotten går till, vad Försäkringskassan ställer för krav och hur kontroller utförs (jfr även Brå 2007:23). Ibland gynnar dock denna ryktesspridning myndigheterna då informationen inte alltid är korrekt.

Till detta kommer att kontakter ibland förmedlas med arbetsgivare som kan tillhandahålla aktuell dokumentation eller läkare som inte ifrågasätter patienternas önskan om sjukskrivning, eller i vissa fall till och med kan bistå mer aktivt med intyg mot extra ersättning.

Särskilt myndigheternas kontroller är något som diskuteras i dessa nätverk. En intervjuad gärningsperson berättade att han inte själv hade bidrag från Försäkringskassan eftersom han hade bilden av att det fanns andra utbetalande myndigheter och organisationer som inte hade lika väl utvecklade kontroller.

Slutligen kompenserar bidragen i någon mån för dåliga villkor i den svarta ekonomin. Det handlar både om låga löner som vägs upp av bidrag och bristen på försäkringar, där socialförsäkringen utnyttjas genom falska anställningsbevis och konstruerade kontrolluppgifter. Genom kontroller mot bidragsbrott, där felaktiga ersättningar dras in, störs överenskommelserna inom storskaligt svartarbete (se vidare Brå 2011:7).

6 Bidragsbrott mot assistansersättningen

Brå har tidigare pekat ut assistansersättning som ett riskområde för bidragsbrott (Brå 2005:10). I detta kapitel presenteras de olika aktörerna och deras tillvägagångssätt vid sådan brottslighet som sker i kombination med skattebrott.

Den enklaste varianten av bidragsbrott mot assistansersättningen som kombineras med skattebrott är att mottagaren kraftigt överdriver sitt behov av assistans. Eftersom bidraget är avsett för att betala assistenter använder mottagaren införstådda personer som ställer upp som assistenter, men som inte utför det arbete som redovisats i tidrapporten. De får i dessa fall ”löner” utbetalade, men lämnar tillbaka en stor del av lönen till mottagaren.

De fall som ingår i studien har varit tydliga brott då tidrapporteringen systematiskt varit felaktig, det vill säga assistenter har rapporterat timmar trots att de inte utfört arbete.

6.1 Centrala roller

Eftersom det i flera av de undersökta ärendena med brott mot assistansersättningen finns många inblandade kan det i enskilda ärenden ibland vara svårt att avgöra vem som är mest central.

Mottagaren är personen som får assistansersättningen och kan själv vara huvudman och själv organisera brottsligheten. Men i de flesta av de analyserade ärendena är mottagaren knuten till en assistansanordnare.

Organisatören

Mottagaren kan antingen själv betala skatter och avgifter för de anställda assistenterna eller anlita ett företag, som då benämns assistansanordnare. Det är bolaget som blir arbetsgivare åt assistenterna, svarar för deras schemaläggning, betalar ut löner, betalar löneskatter, ger kontrolluppgift till Skatteverket och administrerar utbetalningen av assistansersättningen från Försäkringskassan. I de flesta analyserade ärendena står en organisatör bakom företaget som planerar och genomför assistansen åt mottagaren. Där är det vanligt att organisatören arrangerar brottet, ger råd och hjälper mottagaren och dennes familj att uppsöka sjukvården samt bistår vid kontakter med Försäkringskassan. Organisatören behöver inte vara någon som redan har ett assistansbolag eller har varit assistansanordnare. Men ärendena i undersökningen visar på att organisatören ofta skaffat sig kunskap om hur man felaktigt kan utnyttja assistansersättningen genom att tidigare ha medverkat i liknande brottsupplägg.

När brottet begås i större skala administrerar organisatören flera mottagares assistans. Tecken finns dock i intervjuerna på att mottagare och assistenter endast känner till sin egen brottslighet och inte andra brott som begås av organisatörens bolag. Ett syfte med detta kan vara att minska risken för att myndigheterna avslöjar samtliga fall knutna till en organisatör om ett brott uppdagas. För myndigheterna innebär detta att bolagen blir en mer strategisk ingång än enskilda mottagare.

Exempel på ärende med brott mot assistansersättning:

Företaget Assistansanordnare A administrerar assistansersättning åt en mottagare. Mottagaren har beviljats ett större antal timmar än han eller hon nyttjar. Genom organisatören redovisar mottagaren dock att alla assistanstimmar används. Mottagarens assistenter får därmed lön för alla timmar som mottagaren beviljats assistans. Men assistenterna lämnar tillbaka delar av lönen åt organisatören som i sin tur betalar en del till mottagaren. I detta fall har mottagaren gjort sig skyldig till brott i samband med tidredovisningen eftersom han eller hon ska lämna tillbaka all ersättning som inte har använts för köp av personlig assistans.

Efter något år sluter mottagaren ett nytt avtal med företaget Assistansanordnare B. Den ansvarige för Assistansanordnare B är släkt med mottagaren och har tidigare arbetat som assistent åt mottagaren. När assistansanordnare B tar över får mottagaren samtidigt en högre andel av de återlämnade lönerna, som en muta för att ha bytt anordnare. För att täcka upp kostnaden för mottagarens högre andel inkommer en ansökan om ökad assistans på grund av försämring.

Organisatörernas inkomster styrs av assistansersättningens omfattning. Intervjupersoner betonar att det därför finns starka ekonomiska incitament att öka antalet assistanstimmar för befintliga mottagare och knyta fler mottagare till sig. Som illustreras i exemplet ovan kan det gå så långt att en organisatör mutar sig till ett assistansuppdrag. Det finns även andra exempel i studien på att det förekommit konkurrens och budgivning mellan olika assistansanordnare, vilket kan leda till ett ökat inslag av svarta pengar som används till mutor.

Exempel från ärende där organisatören begått bidragsbrott:

Organisatören redovisade för många assistanstimmar och dömdes till två års fängelse för grovt bokföringsbrott och grovt bidragsbrott. Han ska betala 2,4 miljoner kronor i skadestånd till Försäkringskassan. Organisatörens assistansbolag ska även betala 0,5 miljoner kronor i företagsbot.

Intervjuer och ärenden ger bilden att organisatörerna och deras medhjälpare uppfattar att brotten ger lätta pengar. Det medför att brottsuppläggen knoppar av sig bland de inblandade. Flera intervjuade myndighetspersoner menar att det räcker med en eller ett par mottagare med stort assistansbehov för att driva ett bolag med stor omsättning och vinst. Omsättningen har i ett ärende uppgått till 18 miljoner för ett tiotal mottagare. Det är nivåer som nystartade företag i andra branscher har svårt att komma upp i.

Likt bolag i skattebrottsvärlden dyker nya företag upp och övertar verksamheten när myndigheterna börjar granska en oseriös assistansanordnare (jfr Brå 2011:7, Brå 2007:27). Liksom vid skattebrott döljer vissa organisatörer av bidragsbrott mot assistansersättningen sitt ägande av bolagen genom målvakter. Ärenden innehåller exempel på hur nya bolag som anordnar assistans startas av personer som tidigare arbetat som assistenter eller på annat sätt varit i kontakt med verksamheten.

Mottagare

I vissa fall kan mottagaren själv anställa assistenter, men är de familjemedlemmar måste en extern anordnare sköta assistansen. Det är här som organisatören kommer in i bilden.

Genom intervjuer, seminarier och analyserade ärenden framkommer att mottagare ibland utnyttjas. Mottagarens vårdbehov kan bli sekundärt då det centrala för gärningspersonerna är att upprätthålla ersättningen som de fördelar mellan sig. Det finns en risk att vården i dessa situationer blir eftersatt. Genom att en organisatör till exempel hjälper en familj att få mer assistansersättning för vård av ett barn än barnet faktiskt får eller behöver, ges samtidigt ett antal personer lön och tillgång till pensions- och trygghetssystemen. Familjemedlemmar, och i vissa fall utomstående assistenter, får försörjning och organisatörer gör vinster. Familjemedlemmarnas inkomster och möjligheter till sjukersättning och a-kassa grundas därmed på en persons oriktiga assistansersättning. Dessa villkor för ersättningen blir därmed en viktig förklaring till varför brottsligheten fortsätter. Även andra än organisatören drar stora fördelar av brotten mot assistansersättningen.

I andra fall är mottagaren delaktig i brotten. Ärenden och intervjuer tyder på att den vanligaste situationen i dessa fall är att mottagaren i grunden har ett behov av assistans, men att behovet kraftigt överdrivs för att beviljas betydligt mer assistansersättning.

Exempel från ärenden på mottagare som är delaktiga i bidragsbrotten:

- En arbetsterapeut är förvånad över de framsteg som mottagaren gjort på kort tid, något som framstår som medicinskt omöjligt mot bakgrund av tidigare uppgiven diagnos.
- Omfattande medicinsk undersökning visar att en mottagare inte har den svåra skada som utgjorde grunden för beviljad assistansersättning.
- Mottagare som på filmer från privata tillställningar och övervakningskameror visat sig sakna behov av assistansersättning.

Eftersom det är mottagaren som Försäkringskassan har avtal med och som ska godkänna tidrapporter gör sig mottagaren skyldig till bidragsbrottet. Därmed blir mottagaren återbetalningsskyldig till Försäkringskassan av felaktigt utbetald ersättning.

Ärenden där mottagaren har dömts för bidragsbrott:

- Mottagaren har under fyra år haft assistansersättning på nästan 90 000 kronor i månaden. Familjemedlemmar har anställts som assistenter genom ett bolag, men har inte utfört något arbete. Mottagaren dömdes till tre års fängelse för bidragsbrott. Till det kommer ersättningsanspråk på 3 miljoner kronor i felaktigt utbetald assistansersättning. Familjemedlemmarna dömdes att betala tillbaka sjukpenning på 400 000 kronor eftersom den sjukpenninggrundande inkomsten baserats på inkomsterna som assistent.
- En mottagare har haft assistansersättning i sex år på mer än 90 timmar per vecka. Assistenterna var familjemedlemmar. Mottagaren dömdes till fyra års fängelse. Dessutom ska 6,5 miljoner kronor betalas tillbaka till Försäkringskassan.

Medhjälparna

Bidragsbrott mot assistansersättningen är i vissa fall organiserade och kräver flera medhjälpare. Assistenterna är centrala. I flera ärenden har de varit släkt med mottagaren. Exempel finns också där assistenterna varit släkt med varandra. Genom dessa släktrationer finns ett förtroende som underlättar brottsligheten. En kontrollutredare säger att ”de håller det inom familjen och släkten, enbart de är assistenter eller någon som de kan lita på”.

Organisatorerna skyddar brottsligheten genom att försöka minska risken för informationsläckage till myndigheterna. I intervjuer och ärenden framgår att vissa organisatörer försöker förstärka lojaliteten med hjälp av pengar från assistansersättningen. En kontrollutredare berättar:

Assistenterna får lite extra pengar även om de inte får behålla hela lönen, då behöver man inte vara så orolig över att någon ska prata bredvid mun eller vara illojal.

Men eftersom verksamheten är ”vit” och inte gömd för myndigheterna försöker organisatorerna även med andra metoder säkerställa att ingen inblandad avslöjar brottet. I ett ärende har organisatören skaffat sig full kontroll över assistenternas bankkonton och därmed de pengar som betalas som lön.

Det förekommer också ärenden där assistenter gått samman, bildat bolag och organiserat bidragsbrott. I vissa fall har assistenterna delat på assistansersättningen, i andra fall har mottagaren också fått del av ersättningen.

När mottagaren inte är i behov av assistans eller behovet är kraftigt överdrivet behöver assistenterna endast figurera med namn på tidrapporter utan att utföra något arbete. Vid ett flertal tillfällen har myndigheterna avslöjat personer som haft annan sysselsättning på de tider de påstått arbeta som assistenter.

Exempel på ärenden där assistenter haft annan sysselsättning:

- En assistent påstås ha arbetat åt mottagaren samtidigt som personalliggare visar att han arbetade på restaurang.
- En assistent redovisade assistansarbete under samma tid som han enligt schema bedrev gymnasiestudier.
- En assistent påstås ha arbetat åt mottagaren men hade i själva verket ett heltidsarbete på annan ort.
- En assistent födde barn samma dag som hon arbetade som assistent och enligt tidrapporten arbetade hon även dagen efter födseln.
- Ett barn arbetade enligt tidredovisningen med att vårda en familjemedlem mellan klockan 18 och 21 varje kväll, hela året.

När organisatören behåller större delen av assistenternas löner, redovisas ändå den formella lönen till Försäkringskassan och Skatteverket. Fördelen för assistenten är att den redovisade lönen berättigar till föräldrapenning, a-kassa, pensionsgrundande och sjukpenninggrundande inkomst. Som exemplet i rutan illustrerar får sådana assistenter dessutom utrymme för en annan sysselsättning som kan ge ytterligare inkomster.

I intervjuer och ärenden framkommer också att assistenter utnyttjas. Låga eller obefintliga ersättningar kan ha sin grund i skulder eller starka beroendeförhållanden till mottagaren eller organisatören. Andra orsaker kan vara dåliga kunskaper om lönenivåer och arbetsmarknadens regler.

6.2 Bidraget

Jämfört med andra former av bidragsbrott påminner brotten mot assistansersättningen mer om avancerade skattebrott, exempelvis storskaligt svartarbete. Medan andra bidragsbrott är individuella, förutsätter brotten mot assistansersättning en högre organisationsgrad, där bolag används och flera personer är inblandade. Brott mot assistansersättning handlar också om mycket pengar på förhållandevis kort tid, vilket är en skillnad mot de ”vanliga” bidragsbrotten. En kontrollutredare på Försäkringskassan menar:

Det är hundratusentals kronor i månaden som betalas ut [i assistansersättning], så mycket pengar lockar tydligen till bedrägerier, bidragsbrott och skattebrott.

Statens kostnader för assistansersättning har stigit kraftigt från fyra miljarder kronor år 1995 till 22 miljarder kronor år 2009. En statlig utredning har nyligen fått i uppdrag av regeringen att analysera hur stor del av denna kostnadsutveckling som kan hänföras till fusk, oegentligheter och överutnyttjande (dir. 2011:26).

Ett tecken på bidragsbrott kan också vara misstänkt goda löner bland assistenter som saknar utbildning. I vissa fall är dessa löner fiktiva och har endast till uppgift att öka brottsutbytet, förbättra den sjukpenninggrundande inkomsten och skapa en fasad av bra arbetsvillkor.

Några intervjupersoner pekar på att prövningen av assistansersättningen är bristfällig samtidigt som den är komplicerad att utföra. Till detta kommer att det åtminstone tidigare funnits brister i uppföljningen.

6.3 Myndigheternas möjligheter

Det finns uppenbara risker med brottslighet kopplad till assistansersättningen eftersom den är organiserad, löper under lång tid och har en viss synlighet. Till skillnad mot många andra organiserade brott, som narkotika och häleri, förutsätter bidragsbrott mot assistansersättningen löpande myndighetskontakter. Det innebär behovsprövning, ansökningsförfarande, redovisningar, kontrollbesök och uppföljningar. Inte minst myndighetskontakterna förutsätter att aktörerna upprätthåller en fasad av legitim användning av assistansersättningen. Även det faktum att brottsligheten pågår under lång tid påverkar upptäcktsrisken. En myndighetsperson berättar:

Det kan handla om en grupp på 4–5 personer som försöker hålla det inom en tajtare grupp. Men de kan inte göra så mycket annat. De har svårt att ta andra jobb så du får inlåsningseffekter i brottet. Hur ska du komma ur det här? Om jag gör någonting annat och ska jag då fortsätta med det här ja, men då finns det en risk för upptäckt någonstans.

Kontakter med sjukvården – en möjlighet att förhindra fusket

För att få intyg om sjukdom eller skada är kontakten med sjukvården viktig för mottagaren. Här finns uppenbara möjligheter för myndigheterna att avslöja bidragsbrott; genom grundliga undersökningar kan sjukvården avgöra personens behov. Särskilt viktig är den initiala bedömningen eftersom förutsättningar skapas att förebygga bidragsbrotten.

Det finns en lång dokumenterad sjukvårdshistorik på personer som är födda eller som länge bott i Sverige. Det innebär att de har svårare att helt konstruera ett behov av assistans.

Till skillnad från andra bidragsbrott synes inte sjukvårdspersonal kunna misstänkas för att vara delaktig i brottsligheten genom att intyga om ett oriktigt assistansbehov. För sjukvården kan det dock vara svårt att göra riktiga bedömningar när de möter mottagare, familjemedlemmar, assistenter och organisatörer med uppsåt att konstruera ett ersättningsbehov.

Samma problem gäller för seriösa assistansanordnare. Trots att de möter mottagare och assistenter kan det vara svårt att se igenom brottsligheten. Dessutom finns med gällande regelverk få ekonomiska incitament för anordnaren att undersöka och motverka bidragsbrott.

Varningssignaler för Försäkringskassan om pågående bidragsbrott är när personer undviker kontakt med sjukvård och rehabilitering för att dölja det oriktiga ersättningsbehovet. Ytterligare en varningssignal är när mottagarens assistansbehov kontinuerligt ökar. När fler timmar ska beviljas medför det dock utvärderingar, besök och undersökningar från Försäkringskassan och sjukvården. Det ger möjligheter för myndigheterna att avslöja brottet.

Asylsökande utnyttjas

Precis som vid storskaliga skattebrott utnyttjas personer i svag ställning under illusionen att alla parter tjänar på upplägget (jfr Brå 2011:7). Exempel finns i undersökningen där asylsökande (i utsatt position) utnyttjats för att få ut assistansersättning. Det kan röra sig om personer som övertalas att konstruera ett ersättningsbehov och bli mottagare för att underlätta att få uppehållstillstånd.

Organisatörer har även enligt intervjupersoner försökt försätta asylsökande eller nyanlända i beroendeställning eftersom deras kunskaper om det svenska systemet uppfattats som små och tilltron till myndigheter som bristfällig.

Exempel från ärende som rör flyktingar:

En förälder som var assistent åt sin dotter menar att organisatören utnyttjade dottern. Organisatören behöll mer än halva assistansersättningen på cirka 100 000 kronor i månaden. Innan Försäkringskassan kontaktade föräldern hade han varit nöjd med sin lön och inte haft vetskap om ersättningens totala omfattning.

Det finns också fall som liknar människohandel, där funktionsnedsatta personer tagits till Sverige i syfte att utnyttja systemet med assistansersättning. Om en familj eller mottagare anser sig ha blivit utnyttjad av organisatören kan det sannolikt leda till en ökad villighet att samarbeta med myndigheterna, vilket underlättar myndigheternas arbete.

Otillåten påverkan, mutor och lojalitet

Ärenden och intervjuer innehåller som redan nämnts exempel där organisatörer hotat de inblandade eller deras familjer med våld i syftet att skrämma dem från att lämna upplysningar till myndigheter. Dessutom förekommer fall där organisatören initialt stöttat nyanlända flyktingar ekonomiskt i form av lån. Organisatören låter de skuldsatta betala tillbaka lånet genom att delta i bidragsbrottet. Eftersom skulder hos Kronofogden på flera sätt är till nackdel för de skuldsatta kan organisatören därigenom kontrollera de inblandade.

Det finns också exempel på att en organisatör eller mottagare försökt tvinga närstående personer att lämna landet eftersom de ansetts vara en fara för brottsligheten. Att använda otillåten påverkan kan dock ha rakt motsatt verkan. I stället för att skrämmas till tystnad kan personer bli så oroliga att de vänder sig till myndigheterna för att få skydd. Det kan medföra att även bidragsbrottet upptäcks. Genom att dra till sig polisens uppmärksamhet på detta sätt kan gärningspersonerna även ge Försäkringskassan en ingång i ärendet.

I vissa analyserade ärenden har helt andra brottsmisstankar mot organisatörer, medhjälpare och mottagare ökat myndigheternas möjlig-

heter att upptäcka bidragsbrott. Chansen för ett avslöjande ökar också när assistenter inte är på god fot med organisatören eller mottagaren, eftersom de känner sig lurade eller förfördelade.

Exempel från ärenden med hot mot mottagaren:

I ett ärende förekom det hot mot mottagaren att om denne ”sa någonting” till myndigheterna kunde familjen ”råka illa ut”. Mottagaren menade att ”jag måste vara rädd om mina släktingar”. I ett annat fall har även mottagaren hotats med att ”vi vet var dina släktingar bor”.

När organisatörerna får ett ökat behov av svarta pengar till mutor kan det leda till fel och misstag som myndigheterna kan utnyttja. Även nya aktörer och konkurrensen mellan olika organisatörer kan försvaga tidigare lojaliteter mellan de inblandade, vilket kan göra dem mer benägna att samarbeta med myndigheterna och därmed underlätta utredningar om bidragsbrotten.

Komplicerade bidragsbrott underlättar för myndigheterna

En större organisation kring bidragsbrottet ger fler inblandade som kan lämna information till myndigheterna. Även när fler moment och led, exempelvis bolag och personer, involveras i brottsligheten ökar riskerna för gärningspersonerna. När bidragsbrottet blir mer komplext, exempelvis när en mottagare konstruerat ett assistansbehov som måste upprätthållas utåt, ökar myndigheternas möjligheter att upptäcka misstag.

En särskild form av bidragsbrott där organisatörer och mottagare exponerar sig mot myndigheterna är när mottagaren befinner sig utomlands längre än tillåtet. Det finns exempel på att mottagarens utlandsvistelse lett till misstag när organisatören försökt dölja den för Försäkringskassan. Försäkringskassan har tipsats genom misstag och slarv, bland annat vid hantering av blanketter och tidrapporter som ska skrivas under. Dessutom måste aktörerna sköta kontakter med Försäkringskassan och ge sken av att mottagare och assistenter befinner sig i Sverige.

Annat brottslighet

För myndigheterna finns andra viktiga ingångar än bidragsbrottet när det handlar om assistansersättningen. Det innebär att framför allt Skatteverket spelar en viktig roll för att stoppa sådana bidragsbrott. En skattebrottsutredare menade att ”[Skatteverket] försöker att inte titta på sjukdomsdelen, vi hittar så mycket fel ändå [hos oseriösa assistansanordnare]”. Skatteverkets utredningar som använts i studien visar att skattebrott och bokföringsbrott är vanliga i organisationernas bolag, exempelvis genom att assistenternas löner i själva verket går till andra. Skattebrottet blir en följd av bidragsbrottet.

6.4 Skattebrott och organiserade bidragsbrott

Som tidigare nämnts har brott mot assistansersättningen stora likheter med storskaliga skattebrott. Det krävs flera personer som organisatörer och medhjälpare. Bidragsbrotten mot assistansersättningen innefattar även personer med funktioner som liknar dem som målvakter och gångare har vid skattebrotten.

Bidragsbrotten som presenterats i tidigare kapitel har ofta begåtts i kombination med ett större skattebrott och fungerar närmast som en extra inkomst för de aktörer som inte är nöjda med inkomsterna från skattebrottet. Men brottet mot assistansersättningen skiljer sig från flertalet bidragsbrott i det att bidragsbrottet är en förutsättning för efterföljande skattebrott.

I många av de omfattande ärendena av brott mot assistansersättningen blir skattebrottet nödvändigt för att öka vinster och få volym i penninghanteringen vid bidragsbrottet (arvoden till inblandade, mutor o.s.v.).

När blir omsorg om klienten ett brott?

Utöver svårigheterna med att utreda brott mot assistansersättningen finns en problematik med ersättningens utformning, menar intervjuade myndighetspersoner. På grund av utformningen kan Försäkringskassan få svårt att avgöra om en anordnares ekonomiska incitament att öka assistansersättningen bottenar i omsorg om sin klient eller ett brottsligt uppsåt. Följden blir att såväl seriösa som oseriösa anordnare av assistansen försöker utöka den ersättning som betalas ut, om än av olika skäl.

Brott mot assistansersättningen inte det enda organiserade bidragsbrottet

Bidragsbrotten mot assistansersättningen är de mest organiserade bidragsbrotten i undersökningen. Samtidigt finns även andra organiserade bidragsbrott, där ett skattebrott inte behöver ingå. Det gäller brottsliga upplägg med skenseparationer och bostadsbidrag där flera parter är inblandade. I intervjuer har det framkommit att sådana bidragsbrott har systematiserats och organiserats i nätverk. De mest komplexa fallen innehåller inslag av hyrda c/o-adresser, genomtänkta historier när Försäkringskassan genomför kontroller samt arvoden som delas mellan de inblandade.

7 Slutsatser

7.1 Det var ofta rätt från början

Undersökningen visar att bidragen ofta i ett första skede beviljas på korrekta grunder. Det gäller i synnerhet de företagare som här kategoriserats som det sluttande planet och medveten övergång, det vill säga de som till en början velat göra rätt men antingen stegvis och omedvetet eller medvetet övergått i brottslighet.

Bidrag har ofta beviljats korrekt även till svartarbetare och medhjälpare inom storskalig skattebrottslighet. Ett vanligt scenario är att personen har varit sjuk och beviljats ersättning, men med tiden fått en bättre hälsa som medger en ökad arbetsförmåga. I dessa fall har personen börjat arbeta svart. Sjukersättningarna enligt tidigare regelverk, som också kallas förtidspension, har sällan krävt regelbundna kontakter med Försäkringskassan. Tvärtom har ersättningarna löpt på utan besvärande frågor från handläggarna.

Vissa gärningspersoner uppfattar inte heller att deras uppdrag är ett arbete som utgör hinder för att få ersättning. När det rör sig om näringsverksamhet är den antingen i uppstartsfasen eller betecknas av personen själv som hobbyverksamhet. Svarta intäkter i form av löner och arvoden räknas inte heller alltid som ”riktigt” arbete i deras ögon. Personerna bortförklarar aktiviteter och inkomster så att de inte stämmer överens med vad som utgör normen för ett riktigt arbete eller ett riktigt företag. Dessa personer har med andra ord svårt att beskriva sina aktiviteter i termer av arbetsförmåga. Det innebär att de knappast självmant kontaktar Försäkringskassan och berättar om sin förändrade situation, särskilt inte om verksamheten går dåligt och inte ger ett överskott som de anser sig kunna leva på.

Andra är rädda för att Försäkringskassan på sikt ska dra in hela deras bidrag om de sätter ner ersättningen för att arbeta i viss omfattning. Det gäller särskilt om de inte vet hur stor arbetsförmåga de egentligen har och är oroliga för att inte klara ett arbete. I stället arbetar de ”på

försök”. Ytterligare en grupp tycker att de har rätt till bidraget som en grundförsörjning, eftersom de en gång har fått det beviljat.

7.2 Arbetsför inte samma sak som anställningsbar

Svårighetsgraden på de arbetsuppgifter som gärningspersonerna i denna studie har ägnat sig åt varierar stort. Vissa har stor arbetsförmåga då de planerar, organiserar och genomför storskaliga skatte- eller bidragsbrott. I grunden finns ofta en åtminstone delvis eller på ytan legal verksamhet som ska skötas med kontakter med kunder och personal. Dessa personer kan ibland sakna referenser och ha liten erfarenhet av fullt legalt arbete, men de har helt klart kapacitet och kunskap att driva egna svarta eller kriminella verksamheter.

Andra änden på skalan utgörs av personer som till följd av missbruk, tidigare brottslighet, bristande utbildning eller andra faktorer har svårt att komma in på den vita arbetsmarknaden. Tidigare undersökningar antyder att arbetsgivare ställer något lägre krav på svart arbetskraft, i synnerhet i form av formella meriter och referenser (Brå 2011:7, Brå 2007:4). Dessutom kan intäkterna vara osäkra. Vissa uppdrag – särskilt målvaktsuppdrag – är ytterst begränsade i tid och rum och ger ingen högre lön.

Att ha levt på bidrag i flera år gör vanligen inte heller att arbetstagaren är särskilt eftertraktad på arbetsmarknaden. En tydlig illustration kom från en gärningsperson som berättade att hans största önskan var att få en praktikplats, något han skulle diskutera på ett möte samma vecka. För honom var svartarbetet ett sätt att få in mer pengar eftersom han ansåg sig ha ett mycket lågt bidrag. Han framhöll att han hellre ville arbeta vitt och försörja sig själv och såg praktiken som ett steg i rätt riktning för att komma in på den vita arbetsmarknaden.

Personerna som kombinerat bidrag med svarta inkomster skiljer sig något mot personer generellt inom den svarta ekonomin. Tidigare forskning visar att personer som lyckas i svartarbete också har kapacitet att nå framgång i den vita ekonomin (RRV 1998:29, jfr även Reuter, MacCoun och Murphy 1990). Det vanliga är att sådana personer genom att de klarar sig bra i den vita ekonomin får eller tar tillfället att också arbeta svart. Det är i den vita ekonomin som de får kontakter, kan upprätthålla yrkeskunskaper och kanske låna verktyg och annan utrustning. Dessa personer återfinns dock i allmänhet inte i Försäkringskassans ärenden. Med organisatörerna som undantag är

det i hög grad den svarta ekonomins ”underklass” som också behöver befatta sig med bidragssystemen.

7.3 Behovet av pengar styr

Några intervjuade myndighetspersoner beskriver bidrag och svartarbete som fattigdomsfällor. Bidragen uppgår sällan till alltför stora belopp och svartarbetet är många gånger ännu sämre betalt. Dessutom får personerna en låg pension i framtiden. Personer som har fastnat i sådana förhållanden kommer in i en ond cirkel där de är beroende av pengar från flera olika källor samtidigt. Detta skapar incitament för bidrags- och skattebrottslighet; det handlar trots allt om ett antal tusenlappar i månaden enbart i bidrag. Några intervjupersoner är inte rädda för att bli påkomna för bidragsbrott eller få ett återkrav – de har ändå inte pengar att betala med. Däremot är oron stor för att mista bidraget (jfr Dean och Melrose 1997).

Vissa företagare bedriver ingen verksamhet med vinst utan är beroende av att komplettera sina inkomster i företaget med andra inkomstkällor. För det syftet utnyttjar vissa personer socialförsäkringssystemen.

Det finns exempel där personer, som före en sjukperiod har haft höga inkomster, men har fått betydande svårigheter att leva samma liv med sjukersättning eller sjukpenning. Det har motiverat gärningspersonerna till att hitta kompletterande svarta inkomster. Synen på vilken inkomst som är nödvändig för att ”överleva” varierar mellan gärningspersonerna. Vissa har höga konsumtionsmål där en del lyxkonsumtion definieras som livets nödtröft, vilket också noterats i brittisk forskning som bygger på intervjuer med gärningspersoner (jfr Dean och Melrose 1997, se även Hall, Winlow och Ancrum 2008).

7.4 Förmånens namn oväsentligt

När felaktiga utbetalningar inom trygghetssystemen avhandlas kommer diskussionen många gånger att kretsa kring några specifika typer av förmåner. Försäkringskassans handläggare är specialiserade på en eller ett par förmåner och hanterar sällan andra bidrag. Undantaget är kontrollutredarna som ska behärska betydligt fler förmånslag. Det finns också begrepp som högriskförmåner som är extra utsatta, många gånger för att de är svåra att förstå, och risken för fel är stor även från den utbetalande myndigheten.

En del intervjuade kontrollutredare har bilden av att vissa förmåner är mer attraktiva att fuska med än andra. Gärningspersonerna är dock inte så engagerade i vilken typ av ersättning de får – i något fall fick en intervjuad gärningsperson fundera ett slag för att kunna namnge förmånen. Det förekom också att fel term användes för förmånen. Vad gärningspersonerna däremot intresserar sig för är vilka ersättningar som är enkla att få. De tillämpar minsta motståndets lag och använder sin kunskap om var kontrollsystemen är bäst utbyggda och undviker sådana ersättningar, utbetalande myndigheter och organisationer som har god kontroll.

Det innebär också att vissa personer byter ersättning om de stöter på motstånd. Vissa mer resursstarka gärningspersoner pendlar mellan förmåner från olika utbetalare, andra kombinerar förmåner inom Försäkringskassans katalog. Följden blir att samverkan mellan utbetalande myndigheter och organisationer samt Skatteverket är central. Det är rimligtvis inte alltför många gärningspersoner som har kapacitet att växla mellan förmåner då det kräver viss kunskap om de olika förmånerna. Personens kunskap och kontakter med dem som kan systemen sätter gränser för vilka bidrag han eller hon ansöker om. Följden blir att myndigheterna har goda möjligheter att komma åt organisationer som är begränsade till enstaka förmåner, som assistansersättning. Resonemangen utvecklas i nästa kapitel.

7.5 Försäkringskassan är ingen bankomat

På senare tid har reformer genomförts, inte minst inom sjukförsäkringen. Bakgrunden har bland annat varit att vissa aktörer drivit tesen att det är lätt att fuska med bidrag (se exempelvis diskussioner i Johnson 2010, Kebnekaisegruppen 2007). Resultaten visar dock att det – i synnerhet efter vissa förändringar i förmånerna, handläggningen och kontrollerna som Försäkringskassan gör – har blivit betydligt svårare. Det är inte bara att gå till Försäkringskassan och hämta pengarna.

Bland allmänheten finns också en bild av att kontrollerna har hårdnat och kunskapen är liten om vad myndigheterna kan och får kontrollera (se även TNS Sifo 2010a, FUT-delegationen 2007). Det framgår även av intervjuerna med gärningspersoner och ärendena hos Försäkringskassan. Av oro för att bli avslöjade döljer personerna därför sitt bidrag, i vissa fall även från nära anhöriga.

En gärningsperson undvek bidrag från Försäkringskassan då han hade bilden av att kontrollerna var noggranna där. Några myndighetspersoner tycker sig kunna se ett liknande mönster då vissa gärningspersoner har aktivitetsstöd och undviker ”krångligare” ersättningar. Det är en förmån som Försäkringskassan visserligen betalar ut, men där Arbetsförmedlingen också är involverad. Andra myndighets- och gärningspersoner menar att vissa a-kassor och kommuner är kända för att utföra dåliga kontroller, vilket styr mer medvetna och resursstarka gärningspersoner dit.

7.6 Organisationsgraden varierar stort

Resultaten visar att det finns en stor spännvidd av bidragsbrottslingar. Vissa har helt på egen hand skaffat sig bidrag och svarta inkomster. I en del ärenden finns ett inslag av ren slump; personer med sjukersättning har erbjudits extraarbete svart och sedan kommit att arbeta i större omfattning än vad som var tänkt. Andra begår mer välorganiserade bidragsbrott.

Inom ramen för storskaliga skattebrott finns organisatörer eller andra personer som fungerar som arbetsgivare åt den svarta arbetskraften. Dessa kan i vissa fall tillhandahålla en sjukpenninggrundande inkomst, falska anställningspapper och lönebesked. I vad som bedöms vara sällsynta fall förmedlas även en kontakt med en läkare som sjukskriver av vänlighet, naivitet eller mot muta. Även om det är en enskild svartarbetare eller medhjälpare inom skattebrottsligheten som begår bidragsbrottet finns genom ”arbetsgivaren” större kapacitet och kunskap bakom bidragsbrottet. Ett skäl för organisatörerna att hjälpa till med bidragsbrottet är att det kan stärka medbrottslingarnas lojalitet och i någon mån användas för att hålla lönerna nere. De stora förtjänsterna, drivkraften i brottsligheten, finns med andra ord i skattebrotten, medan bidragsbrottet endast gynnar individen. Undantaget är bidragsbrott mot assistansersättningen.

De i särklass mest organiserade bidragsbrotten begås nämligen inom assistansersättningen. Medan andra ersättningar visserligen kan uppgå till stora summor för individen, finns sällan större belopp att hämta i form av bidrag. Assistansersättningen kommer dock upp i betydande belopp redan med ett par mottagare som är beviljade ett stort antal timmar. Det innebär att vissa aktörer är villiga att dra på sig en del kostnader för att bygga upp ett nätverk där de involverade får ut

ersättning på felaktiga grunder. Här blir skattebrottet sekundärt, snarast ett följdbrott av bidragsbrottet.

7.7 Försäkringskassans kontroller

Försäkringskassan är den utbetalande myndighet som satsat mest på kontroll. Försäkringskassan har under ett antal år byggt upp en kontrollverksamhet, deltagit i särskild samverkan och anses ofta, som en intervjuad polis uttryckte det, vara ”bäst i klassen” i kontrollfrågor (jfr Försäkringskassan 2011b, Riksrevisionen 2011, Brå 2008:6).

Det finns dock vissa hinder. Vid första anblick är Försäkringskassan en myndighet med delvis motstridiga mål. Stor vikt läggs vid att betala ut pengar i tid. Kontrollutredarna är i stor utsträckning beroende av impulser från de ordinarie handläggarna för att få ärenden att arbeta med. Flera kontrollenheter var under datainsamlingsperioden mitt uppe i ett arbete för att öka antalet sådana impulser, bland annat genom ”föreläsningar” och möten med handläggare. Förutom att entusiasmera och komma med tips på vad handläggarna ska vara vaksamma på är ett syfte med arbetet att öka medvetenheten om att Försäkringskassan också har en kontrollverksamhet och hur den fungerar.

Enligt intervjuade kontrollutredare är en alltför vanlig reaktion bland handläggarna att de inte har tid att fundera i kontrolltermer. Deras prestation mäts enligt olika variabler, och handläggningen är minutöst planerad och styrd. Det centrala i denna ”pinnjakt” är att snabbt betala ut bidragen, något som beskrivs som svårt om man samtidigt ska ha ett kontrollperspektiv. Att ifrågasätta uppgifter tar längre tid än att bevilja och betala ut. Kontrollutredarna visar stor förståelse för handläggarnas situation, men tror att det i vissa fall finns även andra skäl än pinnjakt till att handläggarna inte skickar ärenden till kontrollenheterna för en bedömning.

För det första är det svårt för en handläggare som ser som sin uppgift att tro på bidragstagaren och snabbt betala ut ersättningar att börja leta efter hål i personens historia och granska ärendet med kontrollglasögon. Till detta kommer en okunskap om hur man överlämnar ärenden till kontrollenheterna och vad som händer sedan. Slutligen finns sannolikt skäl att tro att ett ifrågasättande av en förmån oftast innebär mer arbete för handläggaren. Problem för kontrollverksamheten uppstår om myndigheten, där genomströmningstider är ett centralt begrepp, inte belönar handläggarens noggrannhet.

7.8 Bidragsbrott över myndighetsgränserna

Som redan nämnts är gärningspersonerna inte särskilt nogräknade med vilka bidrag de utnyttjar. Det gäller i synnerhet de organisatörer som planerar sina bidragsbrott och motiveras – med en intervju-persons ord – av girighet. Tecken i undersökningen finns på att särskilt kalkylerande gärningspersoner ansöker om de bidrag de kan få. De försöker bedöma upptäcktsrisker och möjligheter att beviljas betydande summor pengar. Därför byter de mellan ersättningsslag och myndigheter.

Som framgick redan i inledningen finns en inbyggd svårighet för bidragsbrottslingen som också har svarta inkomster. Poängen med svarta inkomster är att personen vill undvika skatt och därför inte redovisar inkomsterna till Skatteverket. Samtidigt krävs goda deklarerade inkomster för att få ut några större ersättningar från Försäkringskassan. Resultaten visar att det förekommer att personer försöker maximera sina ersättningar, vilket innebär att de lämnar motstridiga uppgifter till myndigheterna. För att få upp bidragen konstruerar vissa en falsk sjukpenninggrundande inkomst. Den kan dock uppfattas som misstänkt om den jämförs mot personens tidigare registrerade inkomster.

Det innebär att samarbete mellan olika myndigheter blir centralt. I samtliga fall som är relevanta för denna undersökning har Skatteverket och Försäkringskassan gemensamma intressen. I individuella ärenden gäller det även andra utbetalande myndigheter och organisationer, försäkringsbolag och myndigheter som Polisen, Åklagarmyndigheten, Tullverket och Kronofogden. Särskilt bidragsbrott mot assistansersättningen kräver att flera myndigheter med olika ingångar och verktyg arbetar tillsammans.

Även om mycket har hänt på samverkansfronten finns en hel del kvar att göra. Som kommer att framgå av rapportens avslutande avsnitt innehåller undersökningen en mängd goda lokala exempel där olika projekt, erfarenhetsutbyten och driftiga myndighetspersoner har funnit nya vägar att nå framgång i utredningar om bidragsbrott.

8 Förebyggande och brottsbekämpande strategier

I det här kapitlet presenteras områden inom vilka förebyggande och brottsbekämpande åtgärder bör vidareutvecklas för att motverka felaktiga utbetalningar. Förslagen bygger på de intervjuer, ärenden och seminarier som hållits inom ramen för projektet samt slutsatserna som nyss presenterats. Samtliga förslag sammanfattas i tabell 2 som avslutar kapitlet.

Många av förslagen har formulerats mot bakgrund av åtgärder som genomförs i någon form på enstaka platser i landet. Därför krävs inga lagändringar för att genomföra förslagen. Det är dock viktigt att ha i åtanke att vissa åtgärder främst rör personer som begår storskaliga bidrags- eller skattebrott. Där krävs ofta myndighetssamverkan, utredningar och kontrollinsatser. Då fokus är bidragsbrott som kombineras med skattebrott är Skatteverket den främsta samarbetsparten. För vissa företagare kan dock informationsinsatser ha viss förebyggande effekt. Med andra ord krävs en analys av vilken form av bidragsbrott myndigheterna vill förebygga och bekämpa innan man väljer inom vilka områden man i första hand vill gå vidare.

8.1 Det ska vara lätt att göra rätt

Inom ramen för Ekonomistyrningsverkets samordningsuppdrag där utbetalande myndigheter och organisationer samverkar har en medieanalys genomförts. I den får Försäkringskassan och de andra myndigheterna rådet att de kan lära sig av Skatteverket i sin kommunikation (TNS Sifo 2010b). Det handlar om att tydligt kommunicera hur medborgarna ska göra rätt och inte enbart fokusera på upptäcktsrisker och kontroller.

Resultaten av denna undersökning visar att en del personer gör fel av misstag, åtminstone till en början. Det rör exempelvis företagarna

som ”halkar in” i bidragsbrott (det sluttande planet). Till detta kommer förmåner, som livränta, som är svåra att beräkna. Risken för oavsiktliga fel och rena misstag är därmed stor.

Vissa företagare och anställda i den svarta ekonomin definierar inte sitt arbete som ett ”riktigt” arbete, eftersom det rör sig om svarta inkomster. Vare sig arbetet är vitt eller svart visar det arbetsförmåga. Försäkringskassan måste därför vara tydlig i sin kommunikation med att personerna ska rapportera när de exempelvis börjar med en hobbyverksamhet i större skala. Till detta kommer att även uppdrag som inte beskattas kan likställas med att ha arbetsförmåga. Sådan tydlig information minskar risken för missförstånd. Det är inte alltid personerna känner igen sig själva i mer generella skrivningar. Därför blir kontakten med handläggaren och dennes frågor om exempelvis fritidsintressen och om personen har ett företag centrala. Det är viktigt att informationen som lämnats dokumenteras noga för att myndigheterna i ett senare skede ska kunna reda ut vilken sorts information som lämnats och varför.

8.2 Dokumentera mera

För att underlätta både handläggning och kontrollåtgärder är det viktigt att det är enkelt att föra in informationen i ärendehanteringssystemet hos Försäkringskassan. Seminariedeltagare och intervjupersoner önskar att det enkelt skulle gå att markera om de lämnat information, vilken sorts uppgifter, varför och när. Det kan gärna ske genom att i framtiden endast behöva kryssa i olika rutor eller skriva kortkoder när en viss typ av information har lämnats. Det skulle innebära att sådana uppgifter också dokumenterades i större utsträckning än i dag menar intervjupersoner.

Behovet av dokumentation gäller alla typer av ärenden. Detaljrik information underlättar Försäkringskassans kontrollutredning och återkrav, men också en eventuell framtida polisutredning och åklagarens möjligheter att väcka åtal. Av mer generell betydelse är dokumentationen för att kunna styrka uppsåt då gärningspersonen agerat på ett sätt som handläggaren förklarat inte är förenligt med den beviljade ersättningen. Med andra ord behöver dokumentationen inte vara särskilt fyllig, men den måste innehålla uppgifter om vilken information som har lämnats och tecken på att personen har uppfattat vilka regler som gäller. Som framgått i kapitlet om företagare kan god

dokumentation av fritidsintressen hjälpa till att undvika missförstånd och säkerställa en korrekt bedömning av ersättningen.

Tidrapporter

Vid bidragsbrott mot assistansersättningen lyfter intervjupersoner från Skatteverket fram problemet med att personer använder falska och felaktiga tidrapporteringar för utförd assistans. Detta problem undanröjs om tidrapporterna inkluderar uppgifter för både Skatteverkets och Försäkringskassans kontroll. Försäkringskassans och Skatteverkets möjlighet att kontrollera assistenternas timmar skulle därmed underlättas. Dessutom skulle även kontrollen av organisationernas användning av assistansersättningen underlättas.

8.3 Värdet av att hålla kontakten

Kontinuitet i kontakt mellan Försäkringskassan och personen med ersättning är en viktig förebyggande åtgärd. En svårighet som framgår av undersökningen är att många beviljade ersättningar, särskilt för några år sedan, inte var föremål för uppföljning från Försäkringskassan. Som framgår av slutsatserna är det inte ovanligt att beslutet om ersättning var korrekt från början. Däremot sker ibland förändringar i bidragstagarens situation som kan påverka rätten till ersättning. Därför är uppföljningar viktiga för att få kunskap om förändringar och förebygga bidragsbrott. Inom vissa ersättningslag har förändrade regler eller tillämpning medfört att sådana kontrollstationer införts. Inom andra kan många år gå innan Försäkringskassan och personen som beviljats ersättning har kontakt.

Enkla åtgärder för att skapa kontrollstationer är att låta berörda personer inom vissa intervall fylla i nya blanketter, i förhoppning om att de då reflekterar över sin situation. Ytterligare en fördel med att ta kontakt är att det visar att Försäkringskassan är en aktiv myndighet, som inte bara låter utbetalningar pågå. Kontakter är följaktligen en signal om att Försäkringskassan följer upp och kontrollerar ärenden. Känslan av kontroll och att även andra kontrolleras bidrar till att man själv följer regelverket (Hechter 1987).

Dessutom framhåller flera intervjuade kontrollutredare att uppföljning som utförs på ett professionellt sätt inte behöver tolkas som en kontrollåtgärd. Tvärtom kan det uppfattas som att Försäkringskassan bryr sig om personer med ersättning. Några kontrollutredare nämner

också att de varit på hembesök där de upptäckt att personen sannolikt är berättigad till kompletterande bidrag. Med andra ord kan utredningen visa att det inte är individen som har gjort fel.

8.4 Förbättra det interna informationsutbytet

När Försäkringskassans handläggare och kontrollutredare är noggranna med dokumentation och med att läsa i journaler och akter finns mycket information att hämta. Det framstår inte heller som helt ovanligt att personer har haft ersättningar vid flera tillfällen, under längre tidsperioder eller kombinerat olika ersättningar. Med andra ord känner Försäkringskassan ofta personernas situation väl. Det är dock viktigt att lägga samman kunskapsbilden. I synnerhet geografiska avstånd i kombination med okunskap om olika ärendeslag och hur kontrollverksamheten egentligen fungerar kan utgöra hinder för det ”interna” informationsutbytet. Ett exempel som visar hur geografiska avstånd försvårar ges av en intervjuad kontrollutredare. En handläggare som fattade beslut om bostadsbidrag godkände en ansökan trots att fastigheten var en industrilokal och ingen bostad. Kontrollutredaren, som till skillnad från handläggaren arbetade på orten, identifierade dock adressen som en industrifastighet och förstod att det rörde sig om brott.

Kontrollutredarna lyfter fram att ärenden som initierats av handläggarna ofta går att arbeta vidare med. Har handläggaren fattat misstanke och vänt sig till en kontrollenhet finns ofta något fel i grunden att utreda. Under den period då intervjuerna för denna rapport genomfördes hade dessa handläggarpulser minskat, vilket oroade intervjupersonerna. På många håll i landet var kontrollenheterna ute och informerade aktivt om sin verksamhet och lyfte fram vikten av att skicka impulser. Om dessa impulser blir vanligare, blir kontrollutredarna mindre utlämnade till de anonyma tips som annars ofta är ingången till en utredning om bidrags- och skattebrott. Fördelen med handläggarnas misstankar upplevs vara att det i stort sett alltid finns något att utgå från och börja kontrollera. Även inom andra områden framgår att interna handläggarpulser regelmässigt håller hög kvalitet, väsentligt högre än tips från allmänheten (Shapiro 1984).

Precis som kontrollutredarna har stor sympati för handläggarnas höga arbetsbelastning har de utredare som varit ute och informerat om verksamheten fått känslan att handläggarna är oroliga för att ”störa” dem med ointressanta ärenden. Det är viktigt att Försäkringskassan

ökar antalet handläggarpulser och får ut kontrollenheternas uppmaningar om samtal och e-post. Det behöver också bli tydligt för handläggare och andra som kan fånga upp impulser att organisationen värdesätter att man tar sig tid och lämnar impulser när man ser något som kontrollenheten bör titta på. Det tar sedan inte lång tid för utredarna att avgöra om en impuls är värd att arbeta vidare med. När alternativet är att titta på exempelvis ett anonymt tips bör handläggarna också känna sig förvissade om att deras impuls till kontrollhandläggaren är en bättre utgångspunkt för en utredning.

8.5 Faktiska inkomster

Resultaten antyder att en felaktig sjukpenninggrundande inkomst ligger bakom många bidragsbrott. Det innebär att Försäkringskassan måste bli bättre på att kontrollera den sjukpenninggrundande inkomsten hos personer som ansöker om förmåner. Särskilt när det gäller företagare anses det vara svårt, vilket hänger samman med en okunskap om företagare som beskrivs nedan. Problemet förekommer även bland anställda. Det finns några varningssignaler som handläggare kan vara vaksamma på. Ibland finns säkerligen fullt legitima förklaringar till att inkomsten ser ut som den gör, men handläggaren bör ställa fler frågor eller kontakta den närmaste kontrollenheten.

Hur man känner igen en misstänkt sjukpenninggrundande inkomst:

- Ett markant lönepåslag en kort tid innan föräldraledighet eller sjukdom. Arbetsgivaren är ofta någon närstående.
- En onormalt hög lön med tanke på yrke och erfarenhet. Lönen är förhållandevis ny när personerna kommer ifråga för bidrag.
- Hög lön, trots att företaget personerna anställts av i går dåligt. Ägaren själv kanske inte kan ta ut en lön på grund av den dåliga ekonomin.

Myndigheterna kan också upptäcka bidragsbrott genom att jämföra uppgifter om utförd assistans som lämnas till Försäkringskassan och de uppgifter om lön som lämnas till Skatteverket. Dessa uppgifter kan skilja sig åt.

Ett sätt att identifiera organisatörer i ärenden med assistansersättning kan vara att ganska låga löner för assistenter rapporteras till Skatteverket. Assistenten som får bidrag på grund av en mycket låg lön kan vara en antydning om att oriktiga uppgifter lämnas till Skatteverket eller att det fuskas med assistansersättningen.

8.6 Bättre kunskap om egenföretagare

För att effektivare kunna identifiera bidragsbrott bland företagare krävs kunskap om företag. Att handläggarna ofta saknar kunskap om företagare framgår av flera intervjuer med kontrollutredare. Det finns exempel på ärenden där personer har haft ett företag där de arbetar själva, eventuellt med någon administrativ hjälp på deltid. Trots att företrädaren, som är den enda arbetskraften, är sjukskriven på heltid fortsätter bolaget att gå hyggligt, med viss vinst. Det borde leda till frågor om vem som arbetar i företaget när företrädaren är sjukskriven. Att mer ingående undersöka företagare kräver kunskap om företag, bokföring och hur man granskar deklARATIONER, kunskap som finns hos Skatteverket. Försäkringskassan behöver få tillgång till och sprida sådan kompetens bland fler av sina handläggare och kontrollutredare.

De flesta bidragsbrott som rör företagare har initierats genom en underrättelse från Skatteverket. I fallen där Försäkringskassan upptäckt bidragsbrottet har det skett genom tillfälligheter eller därför att en handläggare lagt ner lite extra arbete på ett ärende. Det rör sig framför allt om företagare som exponerar sig när de försöker marknadsföra sin verksamhet via webbsidor och sociala medier. I synnerhet företagare som inte anser att de gör sig skyldiga till bidrags- och skattebrott försöker inte dölja verksamheten.

8.7 Skattebrottet kan ge bidragsbrottet

Skatteverkets revisioner och utredningar är viktiga för Försäkringskassan. Uppgifter från Skatteverkets fiskala sida och skattebrottsenheterna kan vara viktiga ingångar i ärenden som rör företagare och organisatörer, medhjälpare eller annan arbetskraft inom svartarbete. Återkommande i intervjuerna med Försäkringskassans kontrollutredare är att en underrättelse från Skatteverket är en uppskattad början till en kontrollutredning. Dessa underrättelser har ökat under senare tid, men flera intervjupersoner inom Skatteverket och Försäkringskassan tror att det finns ett utrymme för att öka dem ytterligare.

Skatteverket är av förståeliga skäl mer intresserat av personens eller företagets inkomster. Även Försäkringskassan har stor nytta av information om personens försörjningsförmåga. Särskilt viktig information för Försäkringskassan i underrättelserna eller bilagda omtaxeringsbeslut är dock allt som Skatteverket kan dokumentera om personens arbetsförmåga. Intervjuade kontrollutredare misstänker att det ofta finns mer information om vilken typ av arbete en person utfört och i vilken omfattning det har skett, men att Skatteverket inte tänker på hur väsentlig den informationen skulle vara för Försäkringskassan.

Ytterligare en möjlighet vore om Skatteverket och Försäkringskassan på försök drev projekt där de granskar personer som de har ett gemensamt intresse för. Om Försäkringskassan hittar flera svartarbetare med bidrag är sannolikt Skatteverket mycket intresserat av att granska "arbetsgivaren". I gengäld kan Skatteverket bistå med sin kunskap om den svarta arbetskraften som annars ofta lämnas utan åtgärd. Där finns sannolikt ett grövre skattebrott från arbetsgivaren (jfr Wait 1997). Dessutom kan arbetsgivare med svart arbetskraft vara centrala för att ge personer en oriktig sjukpenninggrundande inkomst. De är därmed strategiskt viktiga personer för myndigheterna att granska.

Skatteverket har för Försäkringskassan viktig information om:

- Inkomstuppgifter som kan jämföras med den sjukpenninggrundande inkomst som personen har uppgett. Dessutom finns uppgifter om företagarnas bolag, omsättning, om de är registrerade som arbetsgivare, för moms och liknande.
- Spaningsuppgifter och underrättelseuppgifter. Skattebrottsenheterna får bedriva spaning och biträda vid husrannsakan. Där kan uppgifter av intresse för Försäkringskassan komma fram. Framför allt handlar det om tecken på arbetsförmåga för sjukskrivna personer. Kartläggningar av personer i nätverk som begår bidragsbrott och skattebrott är ett bra underlag för att identifiera nyckelpersoner i brottsligheten.
- Personalliggare. Personal från vissa kontrollenheter har varit med Skatteverket ute på besök hos företag, andra får listor i efterhand. Information om när personer har arbetat kan i vissa fall vara mycket användbar när Försäkringskassan drar in, stoppar och återkräver ersättningar. Därför är det viktigt att uppgifterna snabbt når Försäkringskassan.

8.8 Samarbete lönar sig

Försäkringskassan har begränsade möjligheter att på egen hand komma åt de bidragsbrott som kombineras med skattebrott. Myndigheterna har nått framgång i bland annat assistansärenden genom att information från flera olika myndigheter lagts ihop för att upptäcka bidragsbrott. Flera intervjuade i studien framhåller att det enda sättet att komma åt denna brottslighet är genom samverkan och gemensamma utredningar mellan Polismyndigheterna, Försäkringskassan och Skatteverket. För att vidare effektivisera bekämpningen av bidragsbrott framhålls en rad punkter som:

1. ökat utbyte av information mellan myndigheter
2. ökade spaningsresurser för polisen mot bidragsbrott
3. att polisen och i vissa fall åklagare kopplas in tidigare i Försäkringskassans kontrollutredningar.

Polisen:

När polisen gjorde husrannsakan i en brottsutredning om ett våldsbrott framkom viktig information om bidragsbrott i ett assistansärende. Fortsatt spaning gav ytterligare information till Försäkringskassans utredning. I det efterföljande samarbetet användes polisens underrättelseverksamhet för att kartlägga och analysera liknande fall av bidragsbrott.

Ibland riktar sig ett bedrägeri framför allt mot privata försäkringsbolag, men ersättningen är villkorad och kräver att personen samtidigt får bidrag från Försäkringskassan. Bidragsbrottet mot Försäkringskassan blir då snarare ett följbrott. Genom lokala samarbeten har Försäkringskassan fått information från försäkringsbolagen. Eftersom de, till skillnad från Försäkringskassan, har befogenhet att spana på försäkringstagare vid misstanke om brott kan anteckningar, foton eller film från försäkringsbolag vara av avgörande betydelse för kontrollutredningar.

Flera modeller används för samverkan

Studien visar inte på bristande information hos myndigheterna. I stället ligger svårigheten ofta i bristen på kontaktytor och samordning mellan myndigheterna.

Ett vanligt problem är att informationen inte når dem som behöver den, eftersom andra myndigheter och uppgiftslämnare inte vet vart de ska vända sig. Det kan handla om vilken myndighet som har behov av viss information, men också vilken enhet eller person inom myndigheten. Dessutom försvåras samarbetet och informationsutbytet mellan myndigheter av okunskap om sekretessregler, vilket även har diskuterats i tidigare studier (Brå 2008:10). Okunskapen gör myndighetspersoner osäkra och bidrar till att information överlämnas först efter skriftväxling eller till och med överklagande. Även om informationen oftast lämnas ut innebär förfarandet att det ibland drar ut på tiden.

När samarbetet med flera myndigheter har varit framgångsrikt har de olika myndigheterna gått in med sina verktyg, men samtidigt tagit ett helhetsgrepp. I exempel som rör bidragsbrott mot assistansersättningen har något förenklat polisen tittat på assistansen, Skatteverket på bolaget och Försäkringskassan på mottagaren. Genom att dessa

olika åtgärder vidtagits samtidigt har myndigheterna nått framgång i ärendet.

Även om Försäkringskassan har stor kunskap om personerna som har ersättning, finns också andra informationskällor. I fler än ett fall har domar och kontakter med rättsväsendet för andra brott avslöjat bidragsbrott. Men det kan även vara spaning mot misstänkta, möjligheter till besök och utförliga medicinska undersökningar. Spaning och underrättelseverksamhet kräver dock samarbete, det är tidskrävande, dyrt och kräver kompetens som finns hos Polismyndigheterna, Skattebrottenheterna och Tullverket. Vissa typer av bidragsbrott kan också med fördel bekämpas med kontakter de genom regionala underrättelsecenter, där myndigheter som Polisen, Tullverket, Skatteverket och Försäkringskassan ingår (jfr Brå 2008:10). Det gäller storskaliga bidragsbrott som rör exempelvis assistansersättning och bidragsbrott med kopplingar till storskaligt svartarbete, där andra myndigheter än Försäkringskassan kan ha viktig information om arbetsgivare och nyckelpersoner med annan kriminell bakgrund. Försäkringskassan anger också att de har haft stor nytta av att ingå i den myndighetsgemensamma satsningen mot organiserad brottslighet (jfr Försäkringskassan 2011a, 2011b, Polisen 2010).

Även andra exempel på lokala samarbeten finns. I ett fall samarbetade Försäkringskassan med gränspolisen, trafikpolisen, Kustbevakningen och Tullverket om punktskattebrott (cigaretter och alkohol).

Brå har tidigare pekat på fördelarna med att utveckla ett myndighetsgemensamt finansiellt underrättelsecentrum. Där skulle myndigheter som Skatteverket, Finanspolisen och Ekobrottsmyndigheten ingå. Ett sådant underrättelsecentrum skulle även vara behjälpligt i utredningar av grova och mer organiserade bidragsbrott som kombineras med skattebrott. Uppbyggd på liknade sätt som de regionala underrättelsecentren skulle den kunna minska sekretessproblematiken och möjliggöra underrättelseprodukter baserade på de olika myndigheternas samlade bild (Brå 2011:4, Brå 2011:7). Redan i dag börjar de regionala underrättelsecentren användas för att utreda storskaliga brott mot assistansersättningen. Ett sådant utredningsmaterial skulle vara en lämplig ingång i Försäkringskassans utredningar av de mest organiserade fallen av bidragsbrott.

Andra utbetalande myndigheter

Det finns dock betydligt fler aktörer än Skatteverket och rättsväs-
endets myndigheter som är viktiga för att nå framgång i utredningar.
Som nämndes i slutsatserna förekommer att personer har ersättning
från flera olika utbetalande myndigheter och organisationer parallellt.
Därför kan även exempelvis Arbetsförmedlingen, kommuner (främst
socialtjänsten) och a-kassor bidra med information. Att kunna jäm-
föra uppgifter och beteende från en person vid mötet med olika myn-
digheter har underlättat Försäkringskassans utredningar.

Genom att andra myndigheter tipsat om att en person med assistans-
eller sjukersättning iakttagits med att gå, prata och uppträda mycket
friskare än vid läkarundersökningar och hembesök har bidragsbrott
avslöjats. Detsamma har skett när läkare eller arbetsterapeuter
rapporterat misstankar om bidragsbrott.

Vid sidan av mer operativ samverkan finns också till och med
februari 2012 det tidigare nämnda samarbetet mellan framför allt
utbetalande myndigheter och organisationer som Ekonomistyrnings-
verket samordnar.

Andra aktörer som deltar i lokal samverkan:

- Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan har gemen-
samma intressen i och med att båda myndigheterna
hanterar aktivitetsstöd. Arbetsförmedlingen sköter den
mesta kontakten med bidragstagaren och har därmed
rimligen stora möjligheter att upptäcka bidragsbrott.
- A-kassorna och Försäkringskassan delar många klienter.
A-kassorna får information om klienternas arbete baserat
på inskickade arbetsgivarintyg. De fastställer dessutom
ersättningsnivån för aktivitetsstödet.
- Kommunernas socialtjänst kan i vissa fall sitta på
information. Dessutom är kommunerna även berörda i
assistansersättningen.
- Försäkringsbolag kan ge värdefull information från sin
spaning mot misstänkta bedrägerier.
- Centrala studiestödsnämnden kan dela kunder med
Försäkringskassan.

Punktinsatser på nationell nivå

Denna rapport har identifierat hur oseriösa assistansanordnare (här kallade organisatörer) och ett litet antal oseriösa läkare är centrala för bidragsbrott. Med andra ord skulle bidragsbrott kunna motverkas genom att myndigheterna riktade in sig på dessa nyckelpersoner. Om myndigheterna lägger stora resurser på att verkligen stänga av dessa läkare och få bort oseriösa assistansanordnare från branschen förhindras bidragsbrott som satts i system. Dessutom kan sådana tydliga satsningar också ha en förebyggande inverkan på personer som funderat på liknande brottslighet.

8.9 Legitimationer, ROT-avdrag och andra utredningsmöjligheter

Möjligheter till avdrag, kontroller av legitimationer och id-kort som genomförs av helt andra skäl än för att motverka brott kan ge uppgifter som är till stor nytta för Försäkringskassan.

Skälet till att Försäkringskassan nådde framgång i ett ärende var att företagaren, som arbetade ensam i sitt företag, trots heltidssjukskrivning hade utfört arbete. Det gick att fastställa eftersom hans kunder hade utnyttjat ROT-avdraget. Kontrollenheten kontaktade Skatteverket, fick uppgifterna och kunde sedan via kontakter med kunderna fastställa att det var företagaren som hade utfört arbetet. Intervjupersonerna på den kontrollenheten hade använt samma metod även i andra ärenden och menade att det är en bra utredningsmetod. Kunderna vill ha sina avdrag, vilket underlättar för myndigheterna att avslöja bidragsbrott. Även om kontrollenheten inte hade haft några ärenden som rörde RUT-avdraget var intervjupersonerna övertygade om att även detta är en möjlig utredningsmetod.

Vissa yrken kräver legitimation. Exempelvis taxi- och bussförare måste uppvisa intyg att de är friska för att få tillstånd och legitimationer. I några ärenden som rör svarta intäkter från taxiverksamhet och sjukersättning har Försäkringskassan fått uppgifter från Transportstyrelsen.

Taxiförlarlegitimation:

- Trafikverket ansvarar för översyn av taxiverksamhet.
- Transportstyrelsen tar in läkarintyg för taxiförlarlegitimation.

Personerna har lämnat in läkarintyg till Försäkringskassan samtidigt som de lämnat in intyg från en annan läkare som visar att de är fullt friska och lämpliga för en taxiförlarlegitimation. I och med att Transportstyrelsen beviljar taxiförlarlegitimationer kan där finnas intyg som inte stämmer överens med dem som kommit till Försäkringskassan. Genom samarbete om till exempel tillsynen av taxiverksamhet kan Försäkringskassan både stoppa bidragsbrott och stötta myndighetsgemensamma satsningar.

Slutligen kan även seriösa kundbolag och svartarbetsgivare som inte litar på sin personal vara viktiga informationskällor för Försäkringskassan. Det finns exempel på ärenden där även svart arbetskraft har haft id-kort och stämpelklocka eller så har deras arbetstid kunnat kartläggas på andra sätt. Sådana uppgifter har Försäkringskassan i vissa fall frågat efter på egen hand. I andra fall har de fått uppgifter från andra utredande myndigheter som Skatteverkets skattebrottsenheter eller polisen.

Tabell 2. En sammanfattning av vad Försäkringskassan och andra myndigheter kan göra mot bidragsbrott

Försäkringskassan	Andra myndigheter
<ul style="list-style-type: none"> – Underlätta att göra rätt genom riktad och behovsanpassad information till kunder. – Handläggare och kontrollutredare måste dokumentera handläggning och kontakt med förmånstagaren nog. – Uppföljning av ärenden. Nya besök och frågor gör att personen måste reflektera över sin situation. – Förbättra det interna informationsutbytet genom att använda all den information som redan finns inom Försäkringskassan. – Ställ frågor om hobby- och sidoverksamheter, personen behöver inte uppfatta verksamheten som arbete och rapportera den. – Kontroller av sjukpenninggrundande inkomst. – Öka impulserna från handläggaren till kontrollenheterna. – Öka personalens kompetens om företagare. 	<ul style="list-style-type: none"> – Ökad kontroll av inkomstuppgifter som finns hos Skatteverket. – Spanings- och underrättelseuppgifter från Skatteverkets skattebrottsenheter, Ekobrottsmyndigheten och polisen. – Uppgifter till Försäkringskassan från Skatteverket när personalliggare kontrollerats. – Uppgifter till Försäkringskassan från Skatteverket när det gäller husrannsakan som rör bidragsberättigande. – Kunskap om företagare och deras verksamhet, finns framför allt hos Skatteverket. – Viktigt att andra myndigheter dokumenterar vad de vet om personens <i>arbetsförmåga</i>. Det är ofta kärnfrågan för Försäkringskassan. – Gemensamma projekt mellan Skatteverket och Försäkringskassan för att finna nya ärenden. – Brottsligheten störs mer effektivt genom samverkan där aktörer som är särskilt viktiga för brottsligheten identifieras. – Försäkringsbolag, andra utbetalande myndigheter och seriösa kundbolag kan ha uppgifter av vikt för Försäkringskassan.

Referenser

Brottsförebyggande rådet, Brå (2005). *När olyckan inte är framme. Bedrägerier mot allmän och privat försäkring*. Rapport 2005:10. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brottsförebyggande rådet (2007). *Remissyttrande över rapporten Varför blir det fel? Orsaker till felaktiga utbetalningar från trygghetssystemen. Resultat från expertseminarier*. Diarienummer: D 1.1-0328/2007. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brottsförebyggande rådet, Brå (2007). *Vart tog alla pengarna vägen? En studie av narkotikabrottslighetens ekonomihantering*. Rapport 2007:4. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brottsförebyggande rådet, Brå (2007). *Fusk med a-kassa. Motiv, omfattning och åtgärder*. Rapport 2007:23. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brottsförebyggande rådet, Brå (2007). *Organiserat svartarbete i byggbranschen*. Rapport 2007:27. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brottsförebyggande rådet, Brå (2008). *Samverkan mot bidragsbedrägerier. Exemplet Västmanland och Skåne*. Rapport 2008:6. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brottsförebyggande rådet, Brå (2008). *Tillgångsinriktad brottsbekämpning. Myndigheternas arbete med att spåra och återföra utbyte av brott*. Rapport 2008:10. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brottsförebyggande rådet, Brå (2011). *Penningtvätt. Rapportering och hantering av misstänkta transaktioner*. Rapport 2011:4. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brottsförebyggande rådet, Brå (2011). *Storskaliga skattebrott – En kartläggning av skattebrottslingens kostnader*. Rapport 2011:7. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Dean, H. och Melrose, M. (1997). Manageable discord: Fraud and resistance in the social security system. *Social policy and administration*, vol 31, nr 2, s. 103–118.

Devine, F. (1995). Qualitative analysis. I: Marsh, D. och Stoker, G. (red.) *Theory and methods in political science*. London: MacMillan Press Ltd.

Dir. 2011:26. Kommittédirektiv. *Utredning om åtgärder mot fusk, oegentligheter och överutnyttjande av den statliga assistansersättningen*. Socialdepartementet.

Ds 2001:34. *Erfarenheter av ett utbrett brukarinflytande. En utredning om brukarinflytandet i Sverige 2001*. Stockholm: Utbildningsdepartementet.

DWP (2005). *Reducing fraud in the benefit system. Achievements and ambitions*. London: Department for Work and Pensions.

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

Ekonomistyrningsverket 2011:20. *Kontrollutvärdering inom välfärdssystemen. Årlig rapport 2011*. Stockholm: Ekonomistyrningsverket.

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

Försäkringskassan (2011a). *Försäkringskassans årsredovisning 2010*. Stockholm: Försäkringskassan.

Försäkringskassan (2011b). *Resultatuppföljning. Försäkringskassans kontrollutredningar under 2010*. Daterad 2011-02-07. Stockholm: Försäkringskassan, Huvudkontoret, Avdelningen Försäkringsprocesser, Verksamhetsområde Kontrollfrågor.

Försäkringskassan i Värmland (2008). *Slutrapport: Ett samverkansprojekt mellan Försäkringskassan och Brottsförebyggande Centrum i*

Värmland med inriktning mot kriminella nätverk. Januari 2008.
Karlstad: Försäkringskassan i Värmland.

Hall, S., Winlow, S. och Ancrum, C. (2008). *Criminal Identities and Consumer Culture*. Cornwall: Willan Publishing.

Hechter, M. (1987). *Principles of group solidarity*. Berkeley: University of California Press.

Johnson, B. (2010). *Kampen om sjukfrånvaron*. Lund: Arkiv förlag.

Johnson, B. och Larsson, P. (2011). Ryktet om bidragsfusk hotar trygghetssystemen. *DN debatt*, 24/6-2011.

Kebnekaisegruppen (2007). *Plan B. Den dolda jakten på välfärd*. Stockholm: Ekerlids förlag.

Korsell, L. (1998). Inkomstbegreppet i socialförsäkrings- och bidragssystemen. I: *Skattenytt*, nr 3, årgång 48. s. 115–125.

Korsell, L. (2005). Fiffel och fusk i slott och koja. I: Sjöstrand, G. (red.) *Fiffel-Sverige – sociologiska perspektiv på skandaler och fusk*. Malmö: Liber.

Korsell, L. (2011). "Strategier mot organiserad brottslighet." I kommande antologi av Alalehto, T. och Larsson, D. (red). Umeå: Umeå universitet.

Korsell, L. och Nilsson, M. (2005). *Att förebygga fel och fusk. Metoder för reglering och kontroll*. Stockholm: Norstedts juridik.

Korsell, L., Hagstedt, J. och Skinnari, J. (2008). Från kelgrisar till styvbarn. I: *Nordisk Tidsskrift for Kriminalvidenskab*. April 2008, årgång 95, nr 1.

von Lampe, K. (2003). Organising the nicotine racket. Patterns of criminal cooperation in the cigarette black market in Germany. I: van Duyne, P.C., von Lampe, K. och Newell, J.L. (red). *Criminal finances and organising crime in Europe*. Nijmegen: Wolf Legal Publishers. s. 41–66.

Levi, M. (2008). *The phantom capitalists. The organization and control of long-firm fraud*. Revised edition. Aldershot, Hampshire: Ashgate.

Lindgren, S-Å. (2001). 8. Staten – ett brottsoffer med särställning. I: Åkerström, Malin och Sahlin, Ingrid (red.) *Det motspänstiga offret*. Lund: Studentlitteratur. s. 63–91.

NAO (2006). *International benchmark of fraud and error in social security systems*. Report by the comptroller and auditor general. London: National audit office.

Paoli, L. (2000). Qualitative methodology at the edge: assessing Italian mafia groups' involvement in drug trafficking. I: EMCDDA Scientific Monograph Series, *Understanding and responding to drug use: the role of qualitative research*. 4:191–196. Luxemburg: European Monitoring centre for Drugs and Drug Addiction.

Polisen (2010). *Perspektiv på samverkan – Förutsättningar för och betydelsen av samverkan*. Dokument från polisen 2010-12-21.

Prop. 2006/07:80. *Bidragsbrottslag*.

Reuter, P., MacCoun, R. och Murphy, P. (1990). *Money from crime. A study of the economics of drug dealing in Washington D.C.* Rand: Drug policy research center.

Rikspolisstyrelsen (2009). *Slutredovisning av regeringens uppdrag till Rikspolisstyrelsen och andra berörda myndigheter att vidta åtgärder för att säkerställa en effektiv och uthållig bekämpning av den grova organiserade brottsligheten*. POA 400-4599/08. Stockholm: Rikspolisstyrelsen.

Riksrevisionen (2011). *Vad blev det av de misstänkta bidragsbrotten?* RiR 2011:20. Stockholm: Riksrevisionen.

RRV 1998:29. *Svart arbete 3. Struktur*. Stockholm: Riksrevisionsverket.

Shapiro, S. (1984). *Wayward capitalists. Target of the Securities and exchange commission*. New Haven: Yale University Press.

Skatteverket (2006). *Svartköp och svartjobb i Sverige. Del 1: Undersökningsresultat*. Rapport 2006:4. Solna: Skatteverket.

Skatteverket (2008). *Skattefelskarta*. Rapport 2008:1. Solna: Skatteverket.

- Socialförsäkringsrapport 2008:13. *Varning för brott. Försäkringsområdet – en inte tillräckligt uppmärksammat brottsplats i Sverige.* Stockholm: Försäkringskassan.
- SOU 2007:45. *Utökat elektroniskt informationsutbyte.* Betänkande av 2005 års informationsutbytesutredning. Stockholm: Fritzes.
- SOU 2008:74. *Rätt och riktigt. Åtgärder mot felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen.* Betänkande av Delegationen mot felaktiga utbetalningar. Stockholm: Fritzes.
- SOU 2008:100. *Bidragsspärr.* Betänkande av utredningen om bidragsspärr. Stockholm: Fritzes.
- SOU 2009:6. *Återkrav inom välfärdssystemen – Förslag till lagstiftning.* Betänkande av återkravsutredningen. Stockholm: Fritzes.
- SOU 2011:3. *Sanktionsavgifter på trygghetsområdet.* Betänkande av Utredningen om ett administrativt sanktionssystem inom trygghetsystemen. Stockholm: Fritzes.
- Svensson, B. (1996). *Pundare, jonkare och andra. Med narkotikan som följeslagare.* Stockholm: Carlssons.
- TNS Sifo (2010a). *Attitydundersökning om bidragsbrott.* Stockholm: TNS Sifo.
- TNS Sifo (2010b). *Mediebilderna av fusk i välfärdssystemen.* Stockholm: TNS Sifo.
- Trost, J. (2001). *Kvalitativa intervjuer.* Lund: Studentlitteratur.
- Värmlands läns allmänna Försäkringskassa (2000). *Hur tänker bidragsfuskare? Bevekelsegrunder för fusk och överutnyttjande.* Rapport nr 18. Karlstad: Värmlands läns allmänna Försäkringskassa.
- Wait, B. (1997). Combatting benefits fraud. The case of the South Australian workers rehabilitation and compensation system. I: *Crime, Law & Social change.* Nr 26, s. 253–270.

