

OMMVA

RLDST

REND

2024

A large, stylized blue number '3' is centered on the page. The number is composed of two thick, rounded strokes. The top stroke starts from the left, curves upwards and to the right, then downwards and to the left, ending in a sharp point. The bottom stroke starts from the left, curves downwards and to the right, then upwards and to the left, ending in a sharp point. The two strokes meet at a central point on the right side of the image.

Välfärdsbrotten behöver bekämpas

3 Velfärdsbrotten behöver bekämpas

Sverige karakteriseras av omfattande offentligt finansierade välfärdssystem som ger ett skydd mot inkomstbortfall. Dessa kompletteras med kollektivavtalade försäkringar samt lagstadgade och frivilliga privata försäkringar som finansieras med premier som betalas av försäkringstagarna. Under senare år har den organiserade ekonomiska brottsligheten kommit att fokusera alltmer på utbetalningar från välfärdssystemen i syfte att tillgodogöra sig ersättning på falska grunder. Vid sidan av att det innebär höga kostnader för felaktiga utbetalningar riskerar omfattande bedrägerier att undergräva tilliten och betalningsviljan för välfärdssystemen. Vad måste göras för att stoppa dessa så kallade välfärdsbrott? Hur kan det offentliga och privat försäkring samarbeta för att bekämpa dessa brott?

3.1 Systematiskt utnyttjande av välfärdssystemen är allvarligt

De svenska välfärdssystemen är i ett internationellt perspektiv omfattande och de är en grundläggande del av den sociala tryggheten i Sverige. Välfärdssystemen ger bland annat ett skydd mot inkomstbortfall och består av flera olika typer av transfereringar, där socialförsäkringen är den mest omfattande och finansieras med socialavgifter (arbetsgivar- och egenavgifter). Inom flera områden kompletteras socialförsäkringen med privat försäkring, som finansieras med premier från försäkringstagarna.

Med privat försäkring avses försäkringar som erbjuds av försäkringsföretag och tecknas via kollektivavtal eller av den enskilda. Något förenklat kompletteras de välfärdssystemen på två olika sätt. Det ena är att de kompletteras ersättningsnivåerna inom socialförsäkringen och betalar ut ersättning för inkomstbortfall vid sjukdom, arbetsskada och arbetslöshet. Det andra är att försäkringar som exempelvis hem- och villaförsäkring, sjuk- och olycksfallsförsäkring, livförsäkring, låneskydd och motorfordonsförsäkring på olika sätt minskar den enskildas risk.

Varken offentligt finansierade eller privata försäkringslösningar fungerar i längden om individer missbrukar systemen för egen vinning. Under senare år har brottsligt utnyttjande av välfärdssystemen, så kallade välfärdsbrott, kommit att uppmärksammas alltmer. Det kan handla om alltifrån enkla upplägg med ensamma gärningspersoner till stora härvor, där företag medverkar för att systematiskt utnyttja välfärdssystemen.

Utvecklingen är bekymmersam, bland annat eftersom de som begår välfärdsbrott även ägnar sig åt annan, ofta organiserad, brottslighet. Den risk som välfärdsbrottslingar tar när de begår dessa brott är därtill att betrakta som liten. När någon väl döms för dessa brott upplevs dessutom straffen som låga.⁸³

⁸³ Se bland annat: Shannon, D, K Hradilova Selin, J Skinnari och L Hörnqvist (2016), "Bedrägeribrottsligheten i Sverige – Kartläggning och åtgärdsförslag", Rapport 2016:9, Brottsförebyggande rådet; Larntjänst (2023), *Försäkringsbedrägerier i Sverige 2022*; SOU 2022:37, *Stärkt arbete med att bekämpa bidragsbrott*; Polismyndigheten (2021) *De organiserade bedrägerierna*, A354.340/2021; Polismyndigheten (2023), *Myndighetsgemensam lägesbild – Organiserad brottslighet 2023* (MGL 2023).

3.2 De offentliga välfärdssystemen har funnits länge

Nedan ges en sammanfattning av de svenska skatte- och avgiftsfinansierade välfärdssystemen som ligger till grund för individers försörjning vid exempelvis sjukdom, arbetslöshet, arbetsskada och ålderdom.

Omfattande inkomstbaserade välfärdssystem

Socialförsäkringen har vuxit fram under mer än 100 år och är en central del i det svenska välfärdssamhället. Den ger ett skydd vid inkomstbortfall till följd av sjukdom, arbetslöshet, ålderdom och arbetsskada, liksom vid föräldraledighet. Socialförsäkringen bidrar på sådant sätt till att hantera individers behov av omfördelning över livscykeln och inkomsttrygghet vid inkomstbortfall. Detta skydd möjliggör och uppmuntrar till ett visst risktagande, såsom att byta arbete, utbilda sig eller starta eget.⁸⁴ Skyddet, som administreras av Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten, är obligatoriskt och omfattar dem som är bosatta eller arbetar i Sverige.

Den ersättning som betalas ut vid sjukdom, ålderdom, arbetsskada och föräldraledighet är inkomstbaserad, det vill säga den varierar beroende på den försäkrades inkomst. Ersättningen begränsas av ett inkomsttak med koppling till prisutvecklingen. Ersättning vid sjukdom inkluderar även sjukersättning och aktivitetsersättning, det vill säga ersättning som betalas ut ifall arbetsförmågan är nedsatt under en längre tid med minst 25 procent.⁸⁵ Inom den inkomstbaserade delen av pensionssystemet (inkomst- och premiepension) är det löneutvecklingen, genom inkomstbasbeloppet, som styr nivån på intjänandetaket.

Vid arbetslöshet betalar Alfa-kassan⁸⁶ ut en grundersättning, finansierad genom arbetsmarknadsavgiften inom socialförsäkringen och en finansieringsavgift som betalas av arbetslöshetskassorna (a-kassorna). Utbetalningen sker på uppdrag av regeringen. Grundersättningen är relativt låg. Den kompletterande ersättningen från privat försäkring fyller därmed en viktig roll för individens försörjning vid arbetslöshet.

Förmånerna inom socialförsäkringen och pensionssystemet finansieras främst med socialavgifter (arbetsgivaravgifter och egenavgifter) i relation till inkomst. Det är arbetsgivare som betalar in arbetsgivaravgifterna, men kostnaden bärs vanligen av löntagarna i form av minskat löneutrymme. Inbetalningarna av socialavgifter, som står för finansieringen av förmånerna sjukförsäkring, arbetsskada, arbetslöshet och föräldrapenning, uppgick 2021 till 171 miljarder kronor.⁸⁷

⁸⁴ Bergh, A. (2013), *Socialförsäkringar och samhällsekonomi*, Socialdepartementet.

⁸⁵ Aktivitetsersättning betalas ut till personer mellan 19–29 år och rätten till ersättning omprövas minst vart tredje år. Sjukersättning betalas ut till dem som har en stadigvarande sjukdom eller funktionsnedsättning som begränsar arbetsförmågan till högst 75 procent. Som mest kan 21 230 kronor per månad före skatt betalas ut. Källa: Försäkringskassan, "Aktivitetsersättning", <https://www.forsakringskassan.se/privatperson/funktionsnedsattning/aktivitetsersattning>, (hämtat den 12 september 2023); Försäkringskassan, "Sjukersättning", <https://www.forsakringskassan.se/privatperson/sjuk/funktionsnedsattning-eller-langvarig-sjukdom/sjukersattning>, (hämtat den 12 september 2023).

⁸⁶ Alfa-kassan är en av Sveriges 24 a-kassor. Alfa-kassan är inte bunden till något fackförbund eller annan intresseorganisation.

⁸⁷ Svenskt Näringsliv (2022), *Social- och avtalsförsäkringar*.

Övriga förmåner inom välfärdssystemen

I välfärdssystemen ingår även skattefinansierade bidrag som är behovsprövade, såsom assistansersättning, tandvårdsstöd och anställningsstöd, som hanteras av Försäkringskassan respektive Arbetsförmedlingen samt bostadsbidrag och ekonomiskt bistånd som vanligen beslutas av kommunerna.

Det finns även riktade bidrag inom områden där samhället vill uppmuntra till exempelvis studier efter gymnasieskolan och omskolning. Dessa stöd hanteras av Centrala Studiestödsnämnden (CSN).⁸⁸

Lönegarantin ger vidare ett skydd för en anställd om en arbetsgivare går i konkurs eller genomför en rekonstruktion och inte längre kan betala ut lön. Lönegarantin finansieras genom skattemedel och administreras av länsstyrelserna.⁸⁹

3.3 Privat försäkring kompletterar det offentliga

Privat försäkring kompletterar de offentliga välfärdssystemen inom flera områden genom kollektivavtalade och individuella försäkringar. Samtliga dessa områden är utsatta för bedrägerier.

Kollektivavtalade försäkringar allt viktigare

Omkring 90 procent av de anställda i Sverige omfattas av kollektivavtalade försäkringar, som grundar sig på kollektivavtal mellan olika organisationer på arbetsmarknaden.⁹⁰ Försäkringarna utgör ett komplement till de förmåner som betalas ut via socialförsäkringen och finansieras med premieinbetalningar till försäkringsföretag och tjänstepensionsföretag som hanterar själva försäkringen, bland annat Afa Försäkring, Alecta, Folksam samt Statens tjänstepensionsverk (SPV), som administrerar den statliga pensionen för anställda, pensionärer och arbetsgivare (se tabell 1).⁹¹

⁸⁸ Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen (2018), *Risken för felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen*, rapport 1.

⁸⁹ Länsstyrelsen Stockholm, *Lönegaranti*, <https://www.lansstyrelsen.se/stockholm/bo-och-leva/om-pengar/lonengaranti.html>, (hämtat den 11 september 2023).

⁹⁰ Medlingsinstitutet (2023), *Kollektivavtal – Vilka tecknar avtalen och hur är löneavtalen konstruerade*; Afa Försäkring, *Årsredovisning 2022*.

⁹¹ Vid sidan av dessa finns det andra avtalsområden som kompletterar de offentliga välfärdssystemen, exempelvis FTP-planen för försäkringsbranschen som innehåller sjukpension innebärande att en komplettering till Försäkringskassans sjukförmåner som betalas ut efter 90 dagars sjukskrivning i en följd.

Tabell 1 Kollektivavtalade försäkringar vid sjukdom, arbetsskada, föräldraledighet och arbetslöshet

	Anställd i kommun eller landsting	Arbetare i privata och kooperativa företag	Privatanställd tjänsteman	Kooperativt anställd tjänsteman	Statligt anställd
Sjukdom	Afa Försäkring (AGS-KL)	Afa Försäkring (AGS)	Alecta (ITP)	Folksam (KTP)	SPV (PA16)
Arbetsskada	Afa Försäkring (TFA-KL)	Afa Försäkring (TFA)	Afa Försäkring (TFA)	Afa Försäkring (TFA)	Afa Försäkring (PSA)
Föräldraledighet	Arbetsgivaren	Afa Försäkring (FPT)	Arbetsgivaren	Arbetsgivaren	Arbetsgivaren
Uppsägning pga. arbetsbrist	Omställningsfonden (Omställningsavtal, KOM-KL)	Afa Försäkring (Avgångsbidragsförsäkring, AGB)	Trygghetsrådet Omställningsavtal	TRS Omställningsavtal	Trygghetsstiftelsen Omställningsavtal

Anm.: Privat försäkring utgör ett komplement även vid dödsfall i form av efterlevandeförsäkring.
Källa: Egen bearbetning av information från Afa Försäkring, *Årsredovisning 2022*.

Afa Försäkring är en viktig aktör inom avtalsförsäkring. Det följer inte minst av att de hanterar arbetsskadeförsäkringen inom samtliga avtalsområden. Vid inkomstbortfall på grund av sjukdom är marknaden uppdelad mellan Afa Försäkring, Alecta, Folksam och SPV beroende på avtalsområde. Detsamma gäller vid dödsfall och uppsägning på grund av arbetsbrist (arbetslöshet). Föräldraledighet hanteras något annorlunda då det inom de flesta avtalsområden, undantaget privatanställda arbetare och kooperativt anställda arbetare, är arbetsgivaren som betalar ut kompletterande ersättning över taket.

Ett skäl till framväxten av kompletterande kollektivavtalade försäkringar är att inkomster över ersättningstaken inom socialförsäkringen är oförsäkrade. Andelen anställda med inkomster över taken har ökat över tid. Exempelvis hade 49,3 procent av männen och 26,6 procent av kvinnorna inkomster över inkomsttaket i sjukpenningen 2012. Fem år senare, 2017, hade andelarna ökat till 57,4 respektive 37,8 procent.⁹² Kompensationsgraden inom socialförsäkringen har således minskat vartefter reallönerna har ökat, vilket innebär att de kollektivavtalade försäkringarna har blivit allt viktigare som en del i försörjningen för den enskilda.

Individuella försäkringar ger ytterligare skydd

Vid sidan av kollektivavtalade försäkringar kan enskilda teckna försäkringar för inkomstbortfall vid sjukdom och arbetslöshet.

Vid arbetslöshet krävs medlemskap i en a-kassa för att få en inkomstbaserad ersättning. Medlemsavgifterna till a-kassorna uppgick 2021 till omkring 6 miljarder kronor, varav 4,2 miljarder kronor utgör en lagstadgad finansieringsavgift⁹³ som finansierar den allmänna arbetslöshetsförsäkringen.⁹⁴ Därutöver erbjuder flera fackförbund kompletterande individuella inkomstförsäkringar (gruppförsäkring).

⁹² Inspektionen för socialförsäkringen (2022), *Utvecklingen av socialförsäkringsförmånerna de senaste 30 åren*, Rapport 2022:2.

⁹³ Finansieringsavgiftens storlek är reglerad i lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor.

⁹⁴ Svenskt Näringsliv (2022), *Social- och avtalsförsäkringar*.

Det finns dock ett lagreglerat tak för hur hög ersättningen vid arbetslöshet får vara och det är satt till 80 procent av inkomsten.

Vid sidan av inkomstbaserade ersättningar finns det en mängd försäkringar som tecknas av enskilda och som på olika sätt ger ett skydd mot risk för den enskilda och dennes familj. Exempel på det är hem- och villaförsäkring, sjuk- och olycksfallsförsäkring, livförsäkring och motorfordonsförsäkring, försäkringar som för många har en stor betydelse ifall den enskilda drabbas av exempelvis en brand i sitt hus, krockar med bilen eller råkar ut för en personskada som helt eller delvis sätter ned arbetsförmågan. Företagsförsäkring tecknas av dem som bedriver någon form av affärsverksamhet och riktar sig till alltifrån egenföretagare till större företag. En företagsförsäkring kan omfatta ansvars-, egendoms- och personförsäkring.

Under senare år har förekomsten av vissa inkomst- och låneskyddsrelaterade försäkringsprodukter ökat alltmer, och de benämns ofta trygghetsförsäkringar⁹⁵. Tanken är att ersättning ges exempelvis vid ofrivillig arbetslöshet, plötslig sjukskrivning, olycksfall samt för vård av anhörig. Även dessa försäkringar har dock som utgångspunkt ett tak och gäller endast under en begränsad tid.

Vissa privata försäkringar är lagstadgade

Privat försäkring hanterar även försäkringsskydd på områden där det finns lagstadgade krav på obligatoriska försäkringar, såsom trafikförsäkringen enligt trafikskadelagen och patientskadeförsäkringen enligt patientskadelagen.

Vid en inträffad och godkänd skada orsakad av trafik, vård eller felmedicinering ger de obligatoriska försäkringarna ersättning för bland annat inkomstförlust och invaliditet. Det innebär till exempel att om man blir sjukskriven på grund av en skada och måste minska sin arbetstid alternativt inte kan arbeta alls, och därmed gör en inkomstförlust, ersätter försäkringsföretaget förlusten.

Omfattande utbetalningar från privat försäkring

Privat försäkring erbjuder som framgår ovan ett för många nödvändigt komplement till det allmänna skatte- och avgiftsfinansierade skyddet vid oförutsedda händelser som inkomstbortfall eller skador och är därmed en väsentlig del av det svenska välfärdssystemet.

När det gäller ersättning från inkomstförsäkring, som kan ges om den försäkrade blir ofrivilligt arbetslös, betalades det ut knappt 1,2 miljarder kronor från privat

⁹⁵ Försäkringen gäller för försäkringstagare som har rätt till sjukpenning, närståendepenning, tillfällig föräldrapenning samt aktivitets- eller sjukersättning från Försäkringskassan. Försäkringsersättningen är tänkt att täcka månatliga utgifter, såsom hyra och driftskostnader för boende och räntor, för den händelse att den försäkrade blir arbetsoförmögen eller ofrivilligt arbetslös. Den försäkringsersättning som betalas ut saknar vanligen koppling till inkomsten hos den försäkrade. Försäkringen kan tecknas av privatpersoner som vid tecknandet av försäkringen är fullt arbetsför och har en tillsvidareanställning sedan vanligtvis minst 6 månader. Det förekommer ofta en viss karenstid efter tecknandet innan försäkringsersättning kan lämnas.

försäkring för perioden 2022/23.⁹⁶ Utbetalningarna för sjuk-, olycksfalls- och sjukvårdsförsäkring uppgick under samma tidsperiod till knappt 5 miljarder kronor.

Sjukförsäkringen kompletterar den sjukpenning och sjukersättning som betalas ut av Försäkringskassan. Vid en inträffad skada som leder till inkomstförlust kan den som har drabbats ha rätt till ersättning. Inkomstförlusten beräknas som skillnaden mellan den inkomst som den skadelidande skulle ha haft som oskadad och de inkomster som personen faktiskt har efter olyckan. Ersättning i form av så kallad livränta kan ges om arbetsförmågan är nedsatt under längre tid.

Vid till exempel en arbetsskada, där arbetsförmågan är nedsatt med minst 1/15 och den beräknas bestå under minst ett år, ges sjukersättning från Försäkringskassan i form av livränta upp till 100 procent av lönen, dock maximalt 7,5 prisbasbelopp. Det kollektivavtalsgrundade försäkringsskyddet kompletterar denna ersättning för lön överstigande 7,5 prisbasbelopp och för fysiskt och psykiskt lidande utifrån skadeståndsrättsliga regler. Under 2021 betalade Afa Försäkring ut drygt 2 miljarder kronor i ersättning för inkomstförlust (inklusive arbetsskadelivränta), kostnader för exempelvis läkarbesök, sveda och värk, bestående besvär och ärr.

Trafikförsäkringen ersätter också skador på person och saker i form av bland annat om inkomstförlust (inklusive livränta), sveda och värk och bestående men. Under 2021 betalades det ut 1,9 miljarder kronor i form av livränta och drygt 20 miljarder i övriga ersättningar från trafik- och motorfordonsförsäkringen.

Vid sidan av dessa ersättningar betalades det ut omkring 37 miljarder kronor i ersättning inom hem- och villaförsäkringen, företags- och fastighetsförsäkring samt övriga försäkringar under 2022/23.⁹⁷

3.4 Välfärdsbrottslighet på bred front

Systematiskt utnyttjande av välfärdssystemen är lukrativt

En svårighet när det gäller välfärdssystemen är att hantera ett brottsligt utnyttjande. En upptäckt felaktig utbetalning behöver självfallet inte vara det samma som ett brott eftersom det krävs uppsåt, eller i vissa fall grov oaktsamhet, för att agerandet ska vara brottsligt. Det finns dock en risk för att en betydande andel av de felaktiga utbetalningarna utgör så kallad välfärdsbrottslighet. Denna brottslighet omfattar allt från enkla upplägg med ensamma gärningspersoner till stora härvor, där stora företag medverkar för att systematiskt utnyttja systemen.⁹⁸

Även om själva begreppet välfärdsbrottslighet omfattar en rad olika brott, såsom bidragsbrott och skattebrott, utgör de flesta gärningar i grunden ett bedrägeribrott där gärningspersonen lurar någon (staten, regionen, kommunen eller andra aktörer) att göra något, eller att inte göra något, som den annars skulle ha gjort.

⁹⁶ Från och med kvartal 3, 2022 till och med kvartal 2, 2023. Inklusive avgångsbidragsförsäkring och utbetalningar på 475,44 miljarder kronor från Afa Försäkring, som sedan 1 januari 2022 rapporterar som tjänstepensionsföretag. Siffran för Afa Försäkring är från 2021 då bolaget fortfarande rapporterade som försäkringsföretag.

⁹⁷ Svensk Försäkring, *Försäkringsmarknaden, kvartal 2 2023*. Beloppet avser tidsperioden från och med kvartal 3, 2022 till och med kvartal 2, 2023.

⁹⁸ SOU 2022:37, *Stärkt arbete med att bekämpa bidragsbrott*.

Det kan handla om att individer sjukskriver sig utan att vara sjuka, tar ut arbetslöshetsersättning och sjukpenning samtidigt, uppger felaktig inkomst eller felaktiga boendeförhållanden. Den här typen av agerande leder till en vinst för gärningspersonen, medan den som blir lurad drabbas av motsvarande skada.⁹⁹

Välfärdsbrottslighet är i dag en av de mer vinstgivande aktiviteter som individer och grupper inom den organiserade brottsligheten ägnar sig åt.¹⁰⁰ Vinsterna från denna brottslighet utgör en stor del av den kriminella ekonomins tillgängliga finansieringskällor. Penningtvätt är i många fall en nödvändig förutsättning vid välfärdsbrottslighet. Det sker ofta genom en serie transaktioner, där brottsutbytet skiftar ägare och kanske delas upp i mindre delar, för att minska spårbarheten, innan det konsumeras eller investeras i den legala ekonomin. Penningtvätten syftar till att dölja att pengar kommer från brottslig verksamhet och utan den är det alltså svårt att tillägna sig brottsvinster.¹⁰¹

Utöver att välfärdsbrottslighet genererar stora vinster, kan de aktörer som ägnar sig åt denna brottslighet kopplas till annan organiserad brottslighet. Polismyndigheten har analyserat kopplingen mellan olika former av bedrägeribrott och det dödliga skjutvapenvåldet i Sverige och konstaterar bland annat att 48 procent av de individer som varit skäligen misstänkta för någon form av skjutvapenvåld även har varit skäligen misstänkta för bedrägerier. Att utnyttja välfärdssystemen utgör således en grundförsörjning för kriminella, men det finansierar också annan kriminell verksamhet och terrorism.¹⁰²

Välfärdsbrott kostsamma för samhället

När det gäller välfärdsbrottslighet är det kostsamt för samhället i flera led. Det handlar om pengar som försvinner till enskilda och företag som inte har rätt till dem. När pengarna väl är utbetalade är de ofta svåra eller omöjliga att få tillbaka.¹⁰³

Det förekommer olika uppskattningar kring vad det totala beloppet av felaktiga utbetalningar uppgår till. Tidigare kartläggningar visar att den absoluta merparten av de utbetalande aktörerna är utsatta för välfärdsbrottslighet, om än i olika omfattning. Det är samtidigt en skillnad mellan den faktiska omfattningen av felaktiga utbetalningar och de som upptäcks.¹⁰⁴ Ekonomistyrningsverket (ESV) har

⁹⁹ Shannon, D, K Hradilova Selin, J Skinnari och L Hörnqvist (2016), "Bedrägeribrottsligheten i Sverige – Kartläggning och åtgärdsförslag", Rapport 2016:9, Brottsförebyggande rådet.

¹⁰⁰ Polismyndigheten (2022), *De dödliga bedrägerierna*, dnr A554.314/2022.

¹⁰¹ Polismyndigheten (2022), *De dödliga bedrägerierna*, dnr A554.314/2022; Polismyndigheten (2023), *MGL 2023*; Polismyndigheten (2021), *Myndighetsgemensam lägesbild – Organiserad brottslighet 2021*, (MGL 2021); Ekobrottsmyndigheten (2021), *Ekobrottsmyndighetens lägesbild om ekonomisk brottslighet i Sverige 2020*.

¹⁰² Shannon, D, K Hradilova Selin, J Skinnari och L Hörnqvist (2016), "Bedrägeribrottsligheten i Sverige – Kartläggning och åtgärdsförslag", Rapport 2016:9, Brottsförebyggande rådet; SOU 2023:52, *Ett stärkt och samlat skydd av välfärdssystemen*; Polismyndigheten (2022), *De dödliga bedrägerierna*, dnr A554.314/2022; Polismyndigheten (2021), *De organiserade bedrägerierna – En rapport om bedrägerier kopplade till organiserade kriminella miljöer*, dnr A354.340/2021.

¹⁰³ SOU 2023:52, *Ett stärkt och samlat skydd av välfärdssystemen*.

¹⁰⁴ SOU 2017:37, *Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra*; SOU 2022:37, *Stärkt arbete med att bekämpa bidragsbrott*.

nyligen konstaterat att förhållandevis få felaktiga utbetalningar från de statliga välfärdssystemen upptäcks, trots att åtgärderna inom området har ökat.¹⁰⁵ När det gäller de kommunala utbetalningarna torde risken för upptäckt vara ännu lägre. Många kommuner har ingen särskild automatiserad eller organiserad kontroll med inriktning på att hitta felaktiga utbetalningar.¹⁰⁶

Delegationen för korrekta utbetalningar (KUT-delegationen) uppskattade 2018 omfattningen av felaktiga utbetalningar till mellan 11 och 27 miljarder kronor årligen.¹⁰⁷ I det ingick kommunernas ekonomiska bistånd och hänsyn togs också till vissa andra parametrar. ESV landade i en skattning för 2021 på mellan 13,0–16,3 miljarder kronor i felaktiga utbetalningar med en punktskattning på 14,6 miljarder kronor.¹⁰⁸ I 2021 års bidragsbrottsutredning uppskattades de felaktiga utbetalningarna från staten till enskilda till mellan 8 och 20 miljarder kronor varje år.¹⁰⁹

Vid sidan av dessa brott mot den offentligfinansierade välfärden förekommer också bedrägerier mot privat försäkring, så kallade försäkringsbedrägerier. Varje år hanterar de svenska skadeförsäkringsföretagen mer än tre miljoner skadeärenden och de betalar ut omkring 70 miljarder kronor i skadeersättning. En grov uppskattning är att försäkringsbedrägerier utgör minst 5–10 procent av dessa utbetalningar, vilket innebär att 3,5–7 miljarder kronor går till försäkringsbedrägerier. För en tvåbarnsfamilj med villa- och motorfordonsförsäkring innebär det att den indirekt betalar motsvarande 500 kronor extra i försäkringspremie varje år, något som i praktiken går till försörjning av bedragare.¹¹⁰ Försäkringsbedrägerier är därmed brott som främst drabbar försäkringskollektivet, alltså ärliga försäkringstagare.¹¹¹

”För en tvåbarnsfamilj med villa- och motorfordonsförsäkring innebär det att den indirekt betalar motsvarande 500 kronor extra i försäkringspremie varje år, något som i praktiken går till försörjning av bedragare.”

De uppskattade kostnaderna sammanfattas i tabell 2. Med utgångspunkt från de uppskattningar som har gjorts av ESV avseende felaktiga utbetalningar från de offentliga systemen och av Larmtjänst när det gäller privat försäkring handlar det om kostnader på omkring 20 miljarder kronor per år.

¹⁰⁵ ESV (2023), *Målet att minska de felaktiga utbetalningarna från välfärdssystemen – en samlad analys av målluppfyllelsen för 2022*, Rapport 2023:26; SOU 2023:52, *Ett stärkt och samlat skydd av välfärdssystemen*.

¹⁰⁶ Jfr SOU 2022:37, *Stärkt arbete med att bekämpa bidragsbrott*, SOU 2023:52, *Ett stärkt och samlat skydd av välfärdssystemen*; Sveriges Radio (2023), ”Sex av tio kommuner anmälde inte ett enda bidragsbrott förra året”, <https://sverigesradio.se/artikel/fa-kommuner-polisanmaler-bidragsbrott-oerhort-lag-siffr>.

¹⁰⁷ SOU 2019:59, *Samlade åtgärder för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen*.

¹⁰⁸ ESV (2023), *Omfattningen av felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen*, Rapport 2023:22.

¹⁰⁹ SOU 2022:37, *Stärkt arbete med att bekämpa bidragsbrott*.

¹¹⁰ Larmtjänst (2023), *Försäkringsbedrägerier i Sverige 2022*.

¹¹¹ Shannon, D, K Hradilova Selin, J Skinnari och L Hörnvist (2016), ”Bedrägeribrottsligheten i Sverige – Kartläggning och åtgärdsförslag”, Rapport 2016:9, Brottsförebyggande rådet.

Tabell 2 Uppskattningar av felaktiga utbetalningar och försäkringsbedrägerier

KUT-delegationen	11–27 miljarder kronor
ESV	14,6 miljarder kronor
Bidragsbrottsutredningen	8–20 miljarder kronor
Försäkringsbedrägerier	3,5–7 miljarder kronor

Källa: SOU 2019:59, *Samlade åtgärder för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen*; ESV (2023), *Omfattningen av felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen*, Rapport 2023:22; Larmtjänst¹¹² (2023), *Försäkringsbedrägerier i Sverige 2022*; Mondani, H och A Rostami (2023), *Kriminella på kartan – en ESO-rapport om den organiserade brottslighetens geografi*, Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2023:3.

Oavsett vilken beräkningsmetod som används och vilka uppskattningar som görs, kan man konstatera att det rör sig om mycket stora summor som allvarligt riskerar att skada legitimiteten i såväl de offentliga som privata välfärdssystemen. Det är också uppenbart att skyddet av systemen inte är tillräckligt starkt. Polismyndigheten har bland annat uppgett att den i vissa polisregioner saknar resurser att utreda flera krävande brott samtidigt. Många felaktiga utbetalningar leder därför över huvud taget inte till någon reaktion från samhället.¹¹³

Med hänvisning till att narkotikahandeln i Sverige uppskattas generera vinster på mellan 1,8 och 2,8 miljarder per år torde det vara mer lönsamt att ägna sig åt välfärdsbrottslighet än åt narkotikahandel. Det är dessutom mindre riskfyllt, bland annat eftersom upptäcktsrisken är betydligt lägre och straffen vid en eventuell lagföring också är kortare. Aktörer inom de brottsliga nätverken som befinner sig högre upp i hierarkin ägnar sig därför hellre åt välfärdsbrottslighet än exempelvis narkotikahandel eller grova våldsbrott.¹¹⁴

Försäkringsbedrägerier sker på flera olika sätt

Precis som vid välfärdsbrottslighet i övrigt förekommer olika upplägg vid försäkringsbedrägerier, alltifrån enkla och impulsstyrda gärningar till bedrägerier i mer organiserad form och då ofta i kombination med annan brottslighet.

Ett försäkringsbedrägeri uppstår något förenklat när en försäkringstagare genom sitt agerande får ersättning för en skada som inte har inträffat eller som varit mer begränsad i omfattning än vad som påstås. Det kan alltså handla om att försäkringstagaren helt enkelt hittar på eller arrangerar en skada. Det kan också avse situationer där försäkringstagaren helt saknar försäkringsskydd för att

¹¹² Larmtjänst är ett dotterbolag till Svensk Försäkring som tillhandahåller branschgemensamma tjänster åt främst skadeförsäkringsföretagen i syfte att motverka försäkringsrelaterad brottslighet.

¹¹³ SOU 2022:37, *Stärkt arbete med att bekämpa bidragsbrott*.

¹¹⁴ Mondani, H och A Rostami (2023), *Kriminella på kartan – en ESO-rapport om den organiserade brottslighetens geografi*, Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2023:3; SOU 2022:37, *Stärkt arbete med att bekämpa bidragsbrott*; Polismyndigheten (2021), *De organiserade bedrägerierna – En rapport om bedrägerier kopplade till organiserade kriminella miljöer*, A354.340/2021; Polismyndigheten (2023), *MGL 2023*. Se även Polismyndighetens uttalanden i *Sveriges Radio* (2023), "Bedrägerier går om knarket – är gängens nya kassako", <https://sverigesradio.se/artikel/bedragerier-gar-om-knarket-ar-gangens-nya-kassako>.

villkoren i försäkringen inte gäller. Försäkringsbedrägerier kan även bestå av att försäkringstagaren medvetet lämnar oriktiga eller ofullständiga uppgifter vid tecknande av en försäkring. Det kan till exempel handla om att hen inte beskriver sin försäkringshistorik eller sitt beteende på ett korrekt sätt och därmed betalar en för låg premie i förhållande till den risk som faktiskt föreligger. Det händer också att försäkringstagare, vid en inträffad skada som berättigar till ersättning, väljer att komma med överdrivna krav för att nå vinning, så kallad påplussning. Även ett sådant agerande utgör ett försäkringsbedrägeri.¹¹⁵

Försäkringsbranschen gör relativt få polisanmälningar trots ett stort antal misstänkta försäkringsbedrägerier. Under 2022 polisanmäldes 539 försäkringsbedrägerier samtidigt som försäkringsföretagen utredde knappt 9 000 misstänkta eller oklara försäkringsfall. Uppskattningsvis hälften av alla utredningar leder till nekad försäkringsersättning.

Ett skäl till det låga antalet anmälda försäkringsbedrägerier är att det inte bedöms som meningsfullt bland försäkringsföretagen att polisanmäla brott, eftersom Polismyndigheten ändå upplevs skriva av de flesta anmälningarna direkt. I vart fall lägger myndigheten snabbt ned förundersökningarna utan att någon egentlig utredningsåtgärd vidtagits. Det är också endast en liten andel av försäkringsbranschens polisanmälningar som leder till åtal och fällande dom.¹¹⁶ Motsvarande gäller också i huvudsak för de bidragsbrott som polisanmäls av berörda myndigheter, som även de skrivs av i stor utsträckning.¹¹⁷ För försäkringsföretagen är nekad försäkringsersättning oftast ett enklare sätt att hantera ett misstänkt fall av försäkringsbedrägeri än polisanmälan och eventuell fällande dom.¹¹⁸

Tabell 3 Skador och avböjda skadeersättningar per år (2022)

Antal anmälda skador	3 miljoner
Utbetald skadeersättning	70 miljarder kronor
Antal utredningar	8 875 stycken
Antal polisanmälningar	539 stycken
Avböjd skadeersättning	578 miljoner kronor

Källa: Larmtjänst (2023), *Försäkringsbedrägerier i Sverige 2022*.

Flest avböjda skadeersättningar sker inom hem-, villa-, rese- och motorfordonsförsäkring. Den vanligaste orsaken till avböjd ersättning inom dessa försäkringar är att försäkringsfallet inte kan styrkas (41 procent) och den näst vanligaste är att skadan är arrangerad (23 procent), det vill säga att en skada visserligen har inträffat men att försäkringstagaren har arrangerat hela eller delar av skadan.

¹¹⁵ Stenström A, A Jonsson, L Korsell (2015), *Försäkringsbedrägerier – En selektionsstudie*, Rapport 2015:19, Brottsförebyggande rådet; Larmtjänst (2023), *Försäkringsbedrägerier i Sverige 2022*.

¹¹⁶ Ibid.

¹¹⁷ SOU 2022:37, *Stärkt arbete med att bekämpa bidragsbrott*.

¹¹⁸ Shannon, D, K Hradilova Selin, J Skinnari och L Hörnqvist (2016), "Bedrägeribrottsligheten i Sverige – Kartläggning och åtgärdsförslag", Rapport 2016:9, Brottsförebyggande rådet.

Välfärdsbrottsligheten mot det offentliga och det privata hänger samman

De olika välfärdssystemen hänger till stor del samman, vilket gör dem särskilt sårbara för brottsliga angrepp. Beslut om utbetalningar av ett visst slag bygger i stor utsträckning på samma offentliga uppgifter, såsom folkbokföring och inkomst, men också på mer specifika uppgifter om särskilda förhållanden, till exempel sjukskrivning och tidigare arbete. Det innebär att om man lyckas få en felaktig uppgift registrerad i ett skede, kan det leda till fördelar i flera andra delar av välfärdssystemen. Exempelvis kan ett falskt anställningsbevis leda till att man vid ett senare tillfälle blir berättigad till olika utbetalningar från Försäkringskassan ifall man blir sjuk eller till ersättning från en a-kassa vid arbetslöshet.¹¹⁹

Felaktiga registeruppgifter utgör dessutom ett viktigt brottsverktyg vid välfärdsbrottslighet, liksom användningen av oriktiga identiteter och handlingar. Intyg är till exempel ofta avgörande inom systemen. Det kan handla om bland annat arbetsgivarintyg och läkarintyg som behövs för att visa att man uppfyller villkoren för ersättning. Innehållet i ett från början riktigt intyg kan manipuleras eller kan intyget förfalskas. Det kan exempelvis vara så att en företagare intygar att han eller hon har anställt sin partner med viss lön, trots att det inte är sant.¹²⁰

Det finns en närmast inbyggd konflikt mellan att ha ett generöst och smidigt välfärdssystem och behovet av att kontrollera enskildas uppgifter. Dagens system medför enkelhet och effektivitet för majoriteten, men skapar samtidigt utrymme för kriminella att obehindrat använda förfalskade, manipulerade och osanna intyg eller dokument som ett led i sin brottsliga verksamhet.¹²¹

Välfärdsbrottsligheten utnyttjar dessutom svagheter i utbetalningssystemens materiella konstruktion, såsom att de ofta bygger på uppgifter som lämnas av den enskilda själv och som är svåra att kontrollera, till exempel gällande sjukdom. Ytterligare ett exempel på detta är att det, efter att ett beslut är fattat, i flera fall ligger på den enskilda själv att anmäla ändrade förhållanden som har betydelse för rätten till fortsatt ersättning. Det har tidigare uppskattats att tre fjärdedelar av de felaktiga utbetalningarna från det allmänna är orsakade av enskilda som lämnar oriktiga uppgifter i ansökan eller inte anmäler ändrade förhållanden.¹²²

Flera av de bedrägerier som drabbar försäkringsbranschen hänger samman med de välfärdsbrott som drabbar exempelvis Försäkringskassan och a-kassorna. Som framgår betalar försäkringsföretagen ut kompletterande ersättning vid inkomstbortfall till följd av sjukdom, arbetsskada, dödsfall och arbetslöshet. I anslutning till detta kan försäkringsbranschen råka ut för att försäkringstagare inte anmäler

¹¹⁹ SOU 2017:37, *Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra*; Polismyndigheten (2023), *MGL 2023*.

¹²⁰ Polismyndigheten (2023), *MGL 2023*; SOU 2017:37, *Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra*; Shannon, D, K Hradilova Selin, J Skinnari och L Hörnqvist (2016), "Bedrägeribrottsligheten i Sverige – Kartläggning och åtgärdsförslag", Rapport 2016:9, Brottsförebyggande rådet; SOU 2023:52, *Ett stärkt och samlat skydd av välfärdssystemen*.

¹²¹ SOU 2017:37, *Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra*; Polismyndigheten (2023), *MGL 2023*.

¹²² SOU 2017:37, *Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra*; SOU 2019:59, *Samlade åtgärder för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen*; SOU 2023:47, *En utvecklad arbetsgivardeklaration – åtgärder mot missbruk av välfärdssystemen*; SOU 2023:52, *Ett stärkt och samlat skydd av välfärdssystemen*.

ändrade förhållanden till försäkringsföretaget, såsom att försäkringstagaren numera är att bedöma som arbetsför. Försäkringsbranschen mottar också läkarintyg som är förfälskade, manipulerade eller inte beskriver sjukdomstillstånd på ett korrekt sätt. Därtill används andra oriktiga handlingar, såsom kvitton eller intyg, av försäkringstagare för att få ersättning.

Företag har blivit ett brottsverktyg

Företag har kommit att spela en allt viktigare roll vid välfärdsbrottslighet. Det är tydligt att kunskapen hos kriminella aktörer har ökat kring hur företag kan användas som brottsverktyg, särskilt för att kunna begå brott av större omfattning och i organiserade former. I dessa företag förekommer inte sällan en blandning av legal och illegal verksamhet, vilket försvårar upptäckten.¹²³ Ibland startar de kriminella själva företagen med illegala syften, men det förekommer även att de köper upp befintliga verksamheter som i många fall har ytterst begränsad omsättning. Därefter ökas omsättningen till exempel genom falskt upprättade årsredovisningar för att kunna skapa hög kreditvärdighet, vilket bland annat underlättar möjligheten att begå kredit- och leasingbedrägerier. Det finns i dag ett flertal oseriösa förmedlingstjänster som säljer sådana företag.¹²⁴

Företag används både före och efter konkurs. Genom företaget kan man få rätt till olika former av anställnings- och arbetsgivarstöd. Om företaget försätts i konkurs kan man i stället utnyttja det för lönegarantibedrägerier. Företag kan också på olika sätt användas för penningtvätt. I den stora mängden transaktioner som sker i ett företag eller inom en koncern kan brottsvinster lättare döljas.¹²⁵

Som redogjorts för kan ett företag dessutom användas för att hjälpa andra med exempelvis oriktiga intyg om anställning som kan ge rätt till ersättning från en arbetslöshetskassa och med att få en sjukpenninggrundande och pensionsgrundande inkomst fastställd. Det är inte ovanligt vid misstankar om välfärdsbrottslighet att mer än en person är inblandad i brottsupplägget.¹²⁶ Det förekommer även att exempelvis familjer arbetar systematiskt för att försöka kombinera diverse stöd, såsom att arbetslöshetsersättning, ekonomiskt bistånd,

¹²³ Polismyndigheten (2023), *MGL 2023*; SOU 2023:34, *Bolag och brott – några åtgärder mot oseriösa företag*; SOU 2017:37, *Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra*; Shannon, D, K Hradilova Selin, J Skinnari och L Hörnqvist (2016), "Bedrägeribrottsligheten i Sverige – Kartläggning och åtgärdsförslag", Rapport 2016:9, Brottsförebyggande rådet; SOU 2023:52, *Ett stärkt och samlat skydd av välfärdssystemen*.

¹²⁴ Polismyndigheten (2023), *MGL 2023*; SOU 2023:34, *Bolag och brott – några åtgärder mot oseriösa företag*.

¹²⁵ SOU 2017:37, *Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra*; Shannon, D, K Hradilova Selin, J Skinnari och L Hörnqvist (2016), "Bedrägeribrottsligheten i Sverige – Kartläggning och åtgärdsförslag", Rapport 2016:9, Brottsförebyggande rådet; Ekobrottsmyndigheten (2021), *Ekobrottsmyndighetens lägesbild om ekonomisk brottslighet i Sverige 2020*; Ekobrottsmyndigheten (2021), *Ekobrottsmyndighetens lägesbild om ekonomisk brottslighet i Sverige 2016–2018*.

¹²⁶ SOU 2017:37, *Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra*, Shannon, D, K Hradilova Selin, J Skinnari och L Hörnqvist (2016), "Bedrägeribrottsligheten i Sverige – Kartläggning och åtgärdsförslag", Rapport 2016:9, Brottsförebyggande rådet, SOU 2023:52, *Ett stärkt och samlat skydd av välfärdssystemen*.

föräldrapenning eller sjukpenning uppbärs samtidigt som man har skenseparerat och på sådant sätt får för högt bostadsbidrag och underhållsstöd.¹²⁷

Bedrägeri – Personskada vid trafikolycka

Ett försäkringsföretag reagerade efter en trafikolycka på misstänkt påplussning¹²⁸ avseende kläder och accessoarer som försäkringstagaren haft på sig vid olyckan och som inte överensstämde med taxerad inkomst. Dessutom noterades att försäkringstagaren inte tillfrisknade som väntat och att sjukskrivningen pendlade fram och tillbaka i procentantal under 1,5 år efter olyckan, att näringsverksamhet som försäkringstagaren bedrev haft ett allt sämre resultat under tiden före olyckan och att försäkringstagaren hade uppburit nystartsbidrag.

Efter ytterligare utredning av ärendet visade det sig att försäkringstagarens sjukdomstillstånd förvärrades påtagligt vid kontakt med myndigheter och läkare, medan hen annars rörde sig till synes utan inskränkningar. Försäkringstagaren mottog, förutom försäkringsersättning, även hel sjukersättning och bostadsbidrag. Därutöver hade försäkringstagaren hemtjänst och svart inkomst. Uppskattningsvis rörde det sig om över 120 000 kronor per månad i felaktiga utbetalningar. Försäkringstagaren nekades ersättning av försäkringsföretaget.

Skenverksamheter skapas även som ett led i att lura till sig diverse ersättningar från företagsförsäkringar. Under 2022 genomförde försäkringsbranschen en särskild kontrollaktivitet avseende just företagsskador och kunde då bland annat notera att den vanligaste orsaken till att skadeersättning inte lämnades var att skadan inte inträffat eller inte var styrkt (44 procent).¹²⁹

¹²⁷ Shannon, D, K Hradilova Selin, J Skinnari och L Hörnvist (2016), "Bedrägeribrottsligheten i Sverige – Kartläggning och åtgärdsförslag", Rapport 2016:9, Brottsförebyggande rådet, SOU 2023:52, *Ett stärkt och samlat skydd av välfärdssystemen*.

¹²⁸ Påplussning innebär att försäkringstagaren har ett överdrivet krav i förhållande till skadans faktiska värde.

¹²⁹ Larmtjänst (2023), *Försäkringsbedrägerier i Sverige 2022*, jfr SOU 2023:52, *Ett stärkt och samlat skydd av välfärdssystemen*.

Bedrägeri – Trygghetsförsäkringar vid arbetslöshet

Ett försäkringsföretag uppmärksammade att vissa försäkringstagare kort tid innan uppsägning av en anställning tecknat flera trygghetsförsäkringar hos ett antal försäkringsföretag. De tillvägagångssätt som noterades bland försäkringstagarna var *att* de inte haft en faktisk anställning (det rörde sig om falska intyg) utan *att* de haft en lönebidragsanställning eller *att* företaget uppburit nystartbidrag för dem. Dessutom var anställningarna tidsbegränsade och försäkringstagarna hade sagts upp samma dag som stöden upphörde.

Det noterades också att vissa branscher, där det borde vara svårt att bli uppsagd på grund av personalbrist, stack ut och där företagen i samband med att avskedandet omedelbart haft nya platsannonser ute hos Arbetsförmedlingen. Upplägget genererade försäkringsersättning om över 50 000 kronor per månad, utan att Försäkringskassan och a-kassorna fick kännedom om detta. Försäkringstagarna uppbar parallellt bland annat bostadsbidrag. Försäkringstagarna nekades ersättning av försäkringsföretaget.

Vilka förmåner utnyttjas?

När det gäller ekonomiska förmåner kopplade till näringsverksamhet är det främst assistansersättning, lönegaranti, tandvårdsstöd och olika former av anställningsstöd som utnyttjas av kriminella. Även förmåner som utbetalas till individer, som exempelvis sjukpenning, sjukersättning, bostadsbidrag, aktivitetsstöd och underhållsstöd, är viktiga inkomstkällor genom att de utnyttjas som en slags grundförsörjning. Likaså används förmåner som utbetalas av CSN, Pensionsmyndigheten och Migrationsverket otillbörligt.¹³⁰

Enligt de uppskattningar som har gjorts står tillfällig föräldrapenning, sjukpenning, sjukersättning, assistansersättning och lönebidrag för de enskilt största felaktiga utbetalningarna i kronor räknat. Även utbetalningar kopplade till arbetslöshet och sysselsättningsåtgärder uppgår till stora belopp.¹³¹ De förmåner som har störst andel felaktiga utbetalningar är framför allt bostadsbidrag, lönebidrag, tillfällig föräldrapenning och nystartsjobb.¹³²

Initialt var staten det huvudsakliga målet för sådan välfärdsbrottslighet som riktades mot det allmänna, men numera angrips även kommuners och regioners utbetalningar. Felaktig förskrivning och användning av läkemedel har identifierats som ett stort riskområde, bland annat i och med att nästan 10 000 läkare och tandläkare utan svenskt person- eller samordningsnummer har förskrivningsrätt i Sverige.¹³³ Betydelsen av dessa så kallade möjliggörare kommer sannolikt att öka framöver. Deras verksamhet är många gånger inte olaglig och den är ofta svår att

¹³⁰ Polismyndigheten (2021), *MGL 2021*.

¹³¹ SOU 2023:47, *En utvecklad arbetsgivardeklaration – åtgärder mot missbruk av välfärdssystemen*; SOU 2023:52, *Ett stärkt och samlat skydd av välfärdssystemen*.

¹³² SOU 2023:52, *Ett stärkt och samlat skydd av välfärdssystemen*.

¹³³ Polismyndigheten (2023), *MGL 2023*.

utreda. Om eventuell olaglig verksamhet likväl avslöjas, resulterar den vanligen i låga straff.¹³⁴

3.5 Arbetet mot välfärdsbrottslighet accelererar

Ändringar på gång inom det offentliga

Riksdagen har satt upp som mål att utbetalningarna från välfärdssystemen ska vara korrekta, andelen felaktiga utbetalningar ska minska och fel motverkas.¹³⁵ För att i praktiken vända utvecklingen har flera utredningar tillsatts och genomförts, bland annat avseende informationsutbyte mellan myndigheter och för att åstadkomma en effektivisering av hur bidragsbrott utreds.

En mängd utredningsförslag bereds nu inom Regeringskansliet. Det finns förslag på att införa ett system med administrativa sanktionsavgifter som ett alternativ till att bli dömd för bidragsbrott, att ett system med bidragsspärr ska införas, att fler aktörer än i dag ska få en skyldighet att lämna uppgifter till brottsbekämpande myndigheter även om de omfattas av sekretess eller tystnadsplikt och att Bolagsverket ska få en tydligare kontrollerande roll för att förhindra fel i de register som myndigheten ansvarar för.

I syfte att minska problemen med felaktiga utbetalningar har även ett råd tillsatts och en ny myndighet är på gång. Rådet för korrekta utbetalningar i välfärden tillsattes 2021 och utgör ett forum för informations- och erfarenhetsutbyte och för att diskutera åtgärder mot felaktiga utbetalningar. I rådet ingår bland annat Arbetsförmedlingen, Ekobrottsmyndigheten, ESV, Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Polismyndigheten och Skatteverket. Rådet är ett forum för informations- och erfarenhetsutbyte samt för att diskutera åtgärder mot felaktiga utbetalningar.¹³⁶

Den 1 januari 2024 inleder Utbetalningsmyndigheten sitt arbete med att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. Myndigheten ska även ansvara för utbetalningar av förmåner och stöd från Arbetsförmedlingen, CSN, Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Skatteverket och a-kassorna genom ett system med transaktionskonto. Utbetalningsmyndigheten ska arbeta med granskningar, baserade på dataanalyser och urval från de utbetalningar som myndigheten gör, i syfte att identifiera felaktigheter. Utbetalningsmyndigheten ska vara skyldig att underrätta andra myndigheter och berörda aktörer om sina upptäckter. Statliga myndigheter, a-kassorna och kreditinstitut kommer därtill vara skyldiga att under vissa förhållanden lämna uppgifter till Utbetalningsmyndigheten.

¹³⁴ Ibid.

¹³⁵ Regeringens proposition (2020/21:1), *Budgetpropositionen för 2021*, Utgiftsområde 2.

¹³⁶ SOU 2022:37, *Stärkt arbete med att bekämpa bidragsbrott*.

Fördjupning: Statliga utredningar rörande välfärdsbrott

2021 års bidragsbrottsutredning¹³⁷

I ett delbetänkande¹³⁸ från 2021 års bidragsbrottsutredning föreslås bland annat att det införs ett system med administrativa sanktionsavgifter som ett alternativ till att bli dömd för bidragsbrott och att ansvaret för att utreda de kvarvarande bidragsbrotten flyttas till Ekobrottsmyndigheten. I utredningens slutbetänkande¹³⁹ föreslås att vissa myndigheter och kommuner ska få utökade möjligheter att hämta in uppgifter från andra. Utredningen föreslår även att ett system med bidragsspärr ska införas. Det föreslås också att en granskningsfunktion av nya författningsförslag, benämnt Rådet mot välfärdsbrott, ska inrättas vid ESV och att det ska införas en generell uppgiftsskyldighet för banker och andra penninginrättningar vid misstanke om felaktigheter. Förslagen bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

Utredning om bolaget som brottsverktyg (2023)

I betänkandet *Om bolag och brott – några åtgärder mot oseriösa företag*¹⁴⁰ konstateras att det finns tydliga indikationer på att oseriösa företag används systematiskt inom den grova organiserade brottsligheten, till exempel för att fuska med skatter eller bidrag av olika slag och för att tvätta pengar. Utredningen föreslår bland annat att Bolagsverket ska få en tydligare kontrollerande roll för att förhindra fel i de register som myndigheten ansvarar för och att företagskapning ska kriminaliseras genom en ny straffbestämmelse. Förslagen bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

2022 års skatteförfarandeutredning – åtgärder mot fusk och arbetslivskriminalitet (2023)

I ett delbetänkande från 2022 års skatteförfarandeutredning – *Åtgärder mot fusk och arbetslivskriminalitet*¹⁴¹ föreslås bland annat att Skatteverket, på begäran av Försäkringskassan, ska lämna ut uppgifter i den utsträckning som behövs för beräkning eller kontroll av fler av de ersättningar som Försäkringskassan administrerar. Det gäller bland andra förmånerna sjukpenning, aktivitetsersättning, sjukersättning och arbetsskadelivränta. Förslagen bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

Utredning om förbättrade möjligheter att utbyta information med brottsbekämpande myndigheter¹⁴² (2023)

¹³⁷ Dir. 2021:39, *Stärkta möjligheter att bekämpa bidragsbrott för myndigheter som omfattas av bidragsbrottslagen*.

¹³⁸ SOU 2022:37, *Stärkt arbete med att bekämpa bidragsbrott*,

¹³⁹ SOU 2023:52, *Ett stärkt och samlat skydd av välfärdssystemen*.

¹⁴⁰ SOU 2023:34, *Bolag och brott – några åtgärder mot oseriösa företag*.

¹⁴¹ SOU 2023:47, *En utvecklad arbetsgivardeklaration – åtgärder mot missbruk av välfärdssystemen*.

¹⁴² Dir. 2022:37, *Förbättrade möjligheter att utbyta information med brottsbekämpande myndigheter*; Dir. 2023:11, *Tilläggsdirektiv till Utredningen om förbättrade möjligheter att utbyta information med brottsbekämpande myndigheter*.

I betänkandet *Ökat informationsflöde till brottsbekämpningen – en ny huvudregel*¹⁴³ föreslås en skyldighet att lämna uppgifter till brottsbekämpande myndigheter. Enligt förslaget ska uppgiftsskyldigheten bryta sekretess och tystnadsplikt samt omfatta totalt 21 statliga myndigheter, kommuner, regioner och skolor. Avseende vissa aktörer ska presumptionen för utlämnande vara särskilt stark. Det föreslås också att banker och andra finansiella företag ska bli skyldiga att lämna information till de brottsbekämpande myndigheternas underrättelsearbete. Förslagen bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

Utredning om förbättrade möjligheter till informationsutbyte mellan myndigheter¹⁴⁴

Den 19 oktober 2023 tillsattes en utredning som ska föreslå förbättrade möjligheter att utbyta information om enskilda inom och mellan myndigheter. Syftet är att information ska kunna utbytas i den utsträckning som det behövs för att myndigheterna bland annat ska kunna förhindra, förebygga, upptäcka, utreda och ingripa mot fusk, felaktiga utbetalningar, regelöverträdelser och brottslighet så effektivt som möjligt, utan att det medför ett oproportionerligt intrång i den personliga integriteten. Senast den 30 augusti 2024 ska utredaren lämna en delredovisning av uppdraget där den bland annat lämnar förslag på en generell möjlighet att lämna uppgifter som omfattas av sekretess till en annan myndighet. Uppdraget ska slutredovisas senast den 28 februari 2025.

Utredning om översyn av Ekobrottsmyndigheten¹⁴⁵

Den 22 juni 2023 tillsattes en utredning som ska göra en översyn av Ekobrottsmyndighetens förutsättningar att bekämpa den ekonomiska brottsligheten. Syftet är att ta ställning till vilka åtgärder som behövs för att förbättra och effektivisera arbetet. Bland annat ska Ekobrottsmyndighetens uppdrag och konstruktion analyseras och utvärderas. Dessutom ska gränsdragningen mellan Ekobrottsmyndigheten och Polismyndigheten klargöras. Utredningen ska slutredovisa sitt uppdrag den 25 februari 2025.

Försäkringsföretagens arbete mot bedrägerier alltmer systematiskt

Försäkringsbranschen bedriver ett aktivt arbete mot försäkringsbedrägerier, både genom de enskilda företagens utredningsverksamhet och genom branschgemensamma insatser i Svensk Försäkrings eller Larmtjänsts regi.

Svensk Försäkring har tagit fram en rekommendation för försäkringsföretagens bedrägeriutredningar. Rekommendationen syftar till att klargöra de legala och etiska ramar inom vilka försäkringsföretagens utredningsverksamhet ska hålla sig när utredning sker av oklara fall samt vid misstanke om försäkringsbedrägeri eller andra brottsliga förfaranden. Denna rekommendation kompletteras av en

¹⁴³ SOU 2023:69, *Ökat informationsflöde till brottsbekämpningen – en ny huvudregel*.

¹⁴⁴ Dir. 2023:146, *Förbättrade möjligheter till informationsutbyte mellan myndigheter*.

¹⁴⁵ Dir. 2023:90, *Översyn av Ekobrottsmyndigheten – förbättrade förutsättningar att bekämpa den ekonomiska brottsligheten*.

rekommendation om behandling av personuppgifter inom försäkringsföretagens utredningsverksamhet.¹⁴⁶

Det finns dessutom ett branschgemensamt skadeanmälningsregister, benämnt GSR, till vilket försäkringsföretag anmäler vissa uppgifter ur en skadeanmälan. Försäkringsföretagen kan genom GSR få information om vilka tidigare skadeanmälningar som försäkringstagaren gjort till andra företag.¹⁴⁷ Branschen har nyligen gjort vissa uppdateringar av GSR som innebär att fler variabler förts in i systemet. Data från GSR kommer därmed inom kort att på ett bättre sätt kunna användas för att analysera oklara försäkringsfall när flera försäkringsföretag är drabbade.

I över tio år har Larmtjänst och Svensk Försäkring tagit fram en årlig rapport om försäkringsbedrägerier och sedan 2017 har försäkringsbranschen genomfört gemensamma kontrollaktiviteter för att försvåra för dem som planerar att begå försäkringsbedrägerier. Varje år har aktiviteten en viss inriktning, såsom bilbränder eller arrangerade trafikolyckor. År 2023 består kontrollaktiviteten av att inkomna dokument, kvitton och bilder granskas särskilt för att hitta manipulerade underlag som använts för att få ut ersättning från försäkringsföretagen.¹⁴⁸

De enskilda försäkringsföretagens arbete mot bedrägerier har rört sig från att i huvudsak bestå av informella riskbedömningar till mer strukturerad kontrollverksamhet. Ungefär 150 utredare är anställda av skadeförsäkringsföretagen och de genomför årligen cirka 9 000 utredningar av oklara försäkringsfall. Många av utredarna har en polisiär bakgrund och under senare år har antalet utredare inom branschen ökat.¹⁴⁹

3.6 Att stoppa välfärdsbrottsligheten kräver fler åtgärder

Regeringen har i budgetpropositionen för 2024 aviserat ökade satsningar på rättsväsendet i allmänhet, samt på bland annat Skatteverket och Kronofogdemyndigheten i synnerhet, i syfte att stoppa välfärdsbrottsligheten.¹⁵⁰ Från försäkringsbranschens sida är det angeläget att de förebyggande insatserna i samhället inte endast begränsas till informationsutbyte mellan myndigheter och utökade resurser till rättsväsendet. Det är också viktigt att andra delar av samhället, såsom försäkringsbranschen, involveras i detta arbete.

¹⁴⁶ Svensk Försäkrings rekommendation för försäkringsföretagens utredningsverksamhet av oklara försäkringsfall (2023) och Svensk Försäkrings rekommendation om behandling av personuppgifter inom försäkringsföretagens utredningsverksamhet (2018).

¹⁴⁷ Gemensamma skadeanmälningsregistret, GSR, <https://www.gsr.se/>, (hämtat den 12 september 2023).

¹⁴⁸ Larmtjänst (2023), *Försäkringsbedrägerier i Sverige 2022*.

¹⁴⁹ Stenström A, A Jonsson, L Korsell (2015), *Försäkringsbedrägerier – En selektionsstudie*, Rapport 2015:19, Brottsförebyggande rådet; Larmtjänst (2023), *Försäkringsbedrägerier i Sverige 2022*; Lindberg H och P Dackenberg (2023), *Polisens hantering av mängdbrott – en verksamhet vars förmåga behöver förstärkas*, RiR 2023:2, Riksrevisionen.

¹⁵⁰ Regeringens proposition (2023/24:1) Budgetpropositionen för 2024, Utgiftsområde 3.

Det behövs en vidare definition av välfärdsbrottslighet

Välfärdsbrott definieras i betänkandet *Vägar till ett tryggare samhälle* som ekonomisk och organiserad brottslighet där delar av välfärdssystemen utnyttjas på felaktiga grunder.¹⁵¹ Samtidigt saknas det en entydig definition av begreppen välfärd och välfärdssystem. Det innebär i förlängningen att även begreppet välfärdsbrott saknar en allmänt erkänd definition och begreppet ges olika betydelse beroende på sammanhang när det kommer till vilka utbetalningar och ersättningar som ska omfattas.¹⁵²

De statliga utredningar som har tillsatts har framför allt fokuserat på fusk med skatter och bidrag riktade mot myndigheter, kommuner och regioner. I den senaste lägesbilden från den myndighetens gemensamma satsningen mot organiserad brottslighet konstateras dock att en viktig del i det förebyggande arbetet är att använda sig av en bredare definition av välfärdsbrottslighet, där alla som berörs bör ingå, det vill säga både offentliga och privata aktörer.¹⁵³ Politikerna har också vid upprepade tillfällen framhållit att försäkringsbranschens bekämpande av försäkringsbedrägerier är ett viktigt samhällsintresse.¹⁵⁴ Det är således inte endast försäkringsbranschen som tycker att det behövs en vidare definition av välfärdsbrott.

Utvidga informationsutbytet till att omfatta även privata aktörer

För att förebygga avsiktliga felaktiga utbetalningar är kontroller ofta det mest ändamålsenliga verktyget.¹⁵⁵ En förutsättning för att kunna bedriva kontrollverksamhet är information och samverkan med berörda om nya brottsupplägg. Välfärdsbrottslighet är ett mycket föränderligt område och det finns tydliga indikationer på att brottsligheten ändrar karaktär när förutsättningarna förändras. Information till potentiellt brottsutsatta är generellt viktigt för att förebygga brott, men informationsbehovet vid denna typ av brottslighet kan sägas vara större genom att så många olika aktörer kan beröras samtidigt. Ofta finns information hos en aktör, som kan förebygga eller förhindra brott mot en annan aktör, om informationen är tillgänglig också där. I flera fall kan det dock vara så att den beslutande aktören inte ens känner till att det finns uppgifter hos andra aktörer som är av betydelse för beslutet.¹⁵⁶ Eftersom informationsutbyte och samverkan ofta begränsas av sekretess- och dataskyddsregler är det svårt för en aktör – särskilt en privat sådan – att på egen hand upptäcka brottsligheten.

Försäkringsbranschen arbetar numera, som redan nämnts, aktivt med kontroller för att motverka försäkringsbedrägerier och penningtvätt, men den begränsade

¹⁵¹ SOU 2021:85, *Vägar till ett tryggare samhälle*, volym 1.

¹⁵² SOU 2023:47, *En utvecklad arbetsgivardeklaration – åtgärder mot missbruk av välfärdssystemen*.

¹⁵³ Polismyndigheten (2023), *MGL 2023*.

¹⁵⁴ Regeringens proposition (1979/80:9), *om konsumentförsäkringslag, m. m.*

¹⁵⁵ SOU 2017:37, *Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra*; SOU 2018:14, *Bidragbrott och underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen – en utvärdering*; SOU 2023:52, *Ett stärkt och samlat skydd av välfärdssystemen*.

¹⁵⁶ Shannon, D, K Hradilova Selin, J Skinnari och L Hörnqvist (2016), "Bedrägeribrottsligheten i Sverige – Kartläggning och åtgärdsförslag", Rapport 2016:9, Brottsförebyggande rådet; SOU 2017:37, *Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra*; SOU 2023:52, *Ett stärkt och samlat skydd av välfärdssystemen*.

tillgången till information från det allmänna ställer till det. Exempelvis skulle information från Försäkringskassan eller regionerna om misskötsamma läkare vara ytterst relevant för försäkringsföretagen att ta del av. Som framgår av den senaste lägesbilden från den myndighetens gemensamma satsningen mot organiserad brottslighet är just dessa typer av möjliggörare ett ökande problem.¹⁵⁷

Ett annat område där försäkringsbranschen är i behov av informationsutbyte avser bedömningar av när enskilda anses som arbetsföra. Försäkringsföretagen betalar ut ersättning vid inkomstbortfall som ett komplement till de avgiftsfinansierade socialförsäkringsförmånerna. Försäkringsföretagen inväntar vanligen myndighetens bedömning innan beslut tas och kompletterande ersättning betalas ut. Det har fördelen att bedömningen blir densamma inom de båda systemen. Det medför dock att försäkringsföretagens handläggningstid blir beroende av myndighetens rutiner. Det innebär därtill att om myndigheten, i ett senare läge, beslutar att dra in ersättningen till den enskilda, exempelvis för att oriktiga uppgifter visar sig ha lämnats, borde detsamma gälla även för den ersättning som betalas ut via försäkringsföretagen. Myndighetens beslut i dessa delar kommer emellertid inte till försäkringsföretagens kännedom, eftersom de inte får lämnas ut. Individer kan därmed fortsätta att uppbära försäkringsersättning som arbetsoförmögen trots att information finns tillgänglig hos en myndighet som hade kunnat föranleda ett omprövat beslut. Det finns flera liknande exempel där information hos myndigheter eller a-kassor om ändrade förhållanden, som kan vara av avgörande betydelse för försäkringsföretag, inte får lämnas över.

Det är alltså inte endast myndigheter, regioner och kommuner som är i ett stort behov av mer samverkan och information för att motverka välfärdsbrott. Det är också en förutsättning för försäkringsbranschens kontrollarbete. Det finns dessutom en risk för att försäkringsbedrägerier och andra närliggande brott som drabbar branschen ökar när det allmänna börjar arbeta mer aktivt med att förhindra felaktiga utbetalningar, vilket gör det än mer angeläget att utbytet av information mellan försäkringsbranschen och det offentliga blir en realitet.

Något samlat grepp för att förse berörda privata aktörer med tillräckliga och korrekta uppgifter har än så länge inte tagits och det räcker inte att utbytena med försäkringsbranschen endast inriktas på strategisk information. Här behövs en översyn av befintlig lagstiftning för att möjliggöra ett informationsutbyte mellan försäkringsbranschen och berörda myndigheter och andra offentliga aktörer.

Försäkringsbranschen kan bidra med värdefull information till det allmänna

Försäkringsbranschen sitter på mycket information som kan vara värdefullt för det allmänna i arbetet mot välfärdsbrottslighet.

Brå har framhållit att näringslivet bör sträva efter branschgemensamma säkerhetslösningar, vilket försäkringsbranschen redan arbetar med genom gemensamma rekommendationer och system, såsom GSR. Brå menar vidare att det krävs en större medvetenhet hos näringslivet om att det har ett socialt och etiskt ansvar,

¹⁵⁷ Polismyndigheten (2023), *MGL 2023*; SOU 2023:52, *Ett stärkt och samlat skydd av välfärdssystemen*.

inte minst då det finns indikationer på att en del av bedrägerivinsterna finansierar annan brottslighet.¹⁵⁸ Den medvetenheten finns hos försäkringsbranschen och det är en av anledningarna till att branschen vill utöka samverkan och informationsutbytet med såväl myndigheter som kommuner och regioner. Larmtjänst har till exempel tagit fram en rutin som hjälper myndigheter att begära ut uppgifter från enskilda försäkringsföretag på ett enhetligt sätt och som uppfyller alla krav i dataskyddslagstiftningen.¹⁵⁹

3.7 Sammanfattande reflektioner

Ur ett samhällsperspektiv är det viktigt att bekämpa alla typer av bedrägerier och andra former av välfärdsbrott. Denna brottslighet har över tid blivit alltmer omfattande och komplex, sannolikt genom den organiserade brottslighetens ökande inblandning. Det offentliga välfärdssystemet och privat försäkring har i linje med detta kommit att bli en allt viktigare inkomstkälla för de kriminella gängen i Sverige.

För att vända utvecklingen och stoppa välfärdsbrotten behövs en vidare definition av välfärdsbrottslighet, som omfattar både offentliga och privata aktörer. Det är också viktigt att utvidga informationsutbytet mellan dessa aktörer. Försäkringsbranschen måste få tillgång till fler uppgifter från bland annat Försäkringskassan för att bekämpa försäkringsbedrägerier. Branschen har därtill värdefull information som också kan hjälpa det allmänna.

För att trygga en långsiktig finansiering av en välfärdsstat måste det finnas en betalningsvilja för den. Medborgarna måste kunna lita på att välfärdssystemen fungerar och att de inte missbrukas av andra. Om tilliten brister mellan å ena sidan medborgarna och å andra sidan staten och systemen, riskerar det att urholka betalningsviljan för välfärdssystemen. För att kunna bibehålla den välfärdsstat som har vuxit fram i Sverige under mer än 100 år är det därför av särskild vikt att bekämpa alla typer av brott som hotar den, vilket även inkluderar försäkringsbedrägerier. Det gäller inte minst med tanke på de redan uppenbara svårigheterna att nu och framöver finansiera vår gemensamma välfärd. Det är ytterst en förtroendefråga.

¹⁵⁸ Shannon, D, K Hradilova Selin, J Skinnari och L Hörnqvist (2016), "Bedrägeribrottsligheten i Sverige – Kartläggning och åtgärdsförslag", Rapport 2016:9, Brottsförebyggande rådet.

¹⁵⁹ Rutinen benämns rutin för rundskrivelser.



Svensk Försäkring

Svensk Försäkring Box 24043, Karlavägen 108, 104 50 Stockholm
Tel 08 522 785 00
www.svenskforsakring.se