

Lägesbild

Försäkringskassans allvarligaste risker för felaktiga utbetalningar och bidragsbrott 2023

Diarienummer: FK 2023/034573
Ansvarig chef: Rosa Fiorito
Avdelningen för ledningsstöd och analys
Upplysningar: Analytiker Håkan Andersson
010-111 40 98
hakan.andersson@forsakringskassan.se

Innehåll

Sammanfattning	3
Inledning	7
Lägesbilden 2021–2022	7
Lägesbilden 2023	9
Den övergripande riskbilden	10
Inledning	10
De allvarligaste riskområdena	14
Mer balanserad bedömning i förmånernas riskanalyser 2023	28
Vem begår bidragsbrott och varför?	30
Läsanvisningar	30
Inledning	30
Över- och underrepresentation	34
Den absoluta fördelningen	35
Skuldsättning	39
Specialfallet slutavstämningen inom bostadsbidrag	41
Sammanfattande iakttagelser.....	42
Ett individperspektiv på missbruk	46
Åtta procent av individerna står för 80 procent av de felaktiga utbetalningarna	46
Tecken på multimissbruk	47
Sammanfattande iakttagelser.....	51
Konsekvenser för kontrollarbetet	52
Ett stärkt individperspektiv en väg framåt i kontrollarbetet	52
Upptäck bidragsbrott och säkerställ sedan att det blir rätt från början	53
Ett nätverksperspektiv kan komplettera individperspektivet	55
Arbetet framåt	56

Sammanfattning

Avdelningen för ledningsstöd och analys har i uppdrag att ta fram en årlig myndighetsgemensam lägesbild för felaktiga utbetalningar och bidragsbrott. Syftet med lägesbilden är att fördjupa kunskapen om och bidra med nya perspektiv inom området och Försäkringskassans arbete med att motverka felaktiga utbetalningar och bidragsbrott.

Utifrån tidigare års lägesbild identifierades två fördjupningsområden, *Vem begår bidragsbrott och varför?* och *Effekter av kontroller*. Under det senaste året har ett analysarbete bedrivits inom dessa områden i form av analysserier.

Tidigare studier och resultat visar att enskilda individer och andra aktörer orsakar merparten av felaktiga utbetalningar. Som lyftes i lägesbilden 2021–2022 utgör bidragsbrott det allvarligaste hotet mot Försäkringskassans förmåner avseende felaktiga utbetalningar och för legitimiteten och förtroendet för systemet i stort. I rapporten ges en översikt av de allvarligaste riskområdena inom bidragsbrott och felaktiga utbetalningar (se Tabell 1 nedan; denna tabell presenteras också i kapitlet *Den övergripande riskbilden*).

Tabell 1 **Översikt över de allvarligaste riskområdena**

Riskområde	Beskrivning
Riskområde 1	Ej vårdat barnet inom familjeförmåner
Riskområde 2	Ej nedsatt arbetsförmåga inom sjukförmåner
Riskområde 3	Bosättning eller vistelse utomlands
Riskområde 4	Felaktig folkbokföring i Sverige
Riskområde 5	Assistansersättning
Riskområde 6	Det statliga tandvårdsstödet
Riskområde 7	Övriga riskområden <ul style="list-style-type: none"> - Oriktiga uppgifter om anställning och inkomst - Oriktiga uppgifter om identitet - Oavsiktliga fel som orsakar stora felaktiga utbetalningar

Många individer som begår bidragsbrott har en låg ekonomisk standard och är skuldsatta hos Kronofogden...

Resultaten från studierna av *Vem begår bidragsbrott och varför* och våra kompletterande analyser i lägesbilden visar att många individer har en låg ekonomisk standard eller är skuldsatta hos Kronofogden. En rimlig slutsats är att en drivkraft bakom bidragsbrotten är att dessa individer befinner sig i en utsatt ekonomisk situation. Men det behöver inte vara den enda förklaringen. Det kan finnas andra faktorer som gör att dessa individer har

försatt sig i en ekonomiskt utsatt situation och att de dessutom väljer att begå bidragsbrott. Det skulle kunna handla om en lägre förmåga att planera och leva livet utifrån ett konsekvenstänk, det vill säga vilka konsekvenser ens handlingar får i framtiden.

... men inte alla

Samtidigt ser vi att individer som inte lever i en ekonomisk utsatt situation eller har skulder hos Kronofogden utgör en relativt stor del av de som begår bidragsbrott. I dessa fall kan drivkraften istället beskrivas som *girighet*. Att missbruk förekommer i sådana grupper skulle också kunna vara tecken på att det finns grupper i samhället som inte har förtroende för socialförsäkringen eller för staten i stort. Det kan även vara så att de ser mindre allvarligt på bidragsbrott och befinner sig i ett socialt sammanhang där det finns acceptans för att begå brott mot staten. Utifrån legitimiteten och förtroendet för socialförsäkringen är det viktigt att följa utveckling hos denna grupp framöver.

Ett individperspektiv kan upptäcka fler felaktiga utbetalningar och förhindra framtida bidragsbrott

Ett individperspektiv utgår från att det finns kunskap om den specifika individen som är viktig för att upptäcka tidigare missbruk och för att förhindra framtida bidragsbrott. Det bygger på antagandet att en individ som begår brott i en förmån har större sannolikhet att tidigare ha missbrukat en eller flera förmåner, men har också en större sannolikhet att fortsätta missbruka förmåner. När vi har undersökt felaktiga utbetalningar till individer visar resultaten på vikten av att Försäkringskassan utvecklar kontrollarbetet mot bidragsbrott utifrån ett individperspektiv:

- Cirka 8 procent av individerna står bakom 80 procent av de upptäckta felaktiga utbetalningarna. Om dessa resultat även gäller för populationen i stort visar det på den stora potential som finns i att styra kontrollarbetet mot att upptäcka denna mindre grupp av individer och sedan kontrollera och följa deras framtida ansökningar och uttag.
- Individer som missbrukat en förmån är mer sannolika att missbruka andra förmåner.
- Emellertid, när Försäkringskassan upptäcker individer som över tid fått stora felaktiga utbetalningar, har det framförallt skett inom en enda förmån. Det innebär att det troligen finns en stor potential att upptäcka fler felaktiga utbetalningar till dessa individer.

Vi bedömer att ett stärkt individperspektiv är en väg framåt i myndighetens kontrollarbete. En konsekvens av att multimissbruk förekommer är att det finns ett stort värde för myndigheten att utgå från ett individperspektiv på bidragsbrott.

Upptäck bidragsbrott och säkerställ sedan att det blir rätt från början

Det faktum att missbrukande individer ”ger sig till känna” genom att myndigheten upptäcker dem bör tas tillvara och denna kunskap kan

användas för att stoppa dessa individer att fortsätta missbruka förmåner, det vill säga att använda kunskapen om tidigare missbruk för att se till att ersättningar till missbrukande individer blir *rätt från början*. Dessa individers ansökningar kan kontrolleras innan utbetalning, alternativt att andra åtgärder vidtas för att stoppa missbruket.

Även om ett system med administrativa sanktionsavgifter¹ skulle införas kommer det troligen ha en relativt liten effekt på bidragsbrott. Resultaten indikerar att risken för återkrav eller polisanmälan inte har någon avskräckande effekt för ett stort antal individer. En sanktionsavgift innebär endast ett större återkrav. Många har dessutom redan skulder hos Kronofogden och de har relativt låga inkomster. Hos dessa grupper kan vi inte heller förvänta oss att den nya lagen där återkrav blir direkt verkställbara beslut² kommer ha någon större effekt på bidragsbrott. Det är viktigt att myndigheten ser över alternativa sätt att förhindra individer att fortsätta begå bidragsbrott. Till exempel har Försäkringskassan lagligt stöd att under en viss tid stänga av individer från ersättningar (110 kap. 52 § Socialförsäkringsbalken [2010:110]).

En beredskap för brott bland allmänheten

Vi kan också se tecken på att det finns en beredskap för brott bland allmänheten. Studien av vem begår bidragsbrott inom ersättning för karensavdrag visade att när möjligheten gavs, fanns tusentals individer som kort efter förmånens införande troligen ansökte om ersättning på felaktiga grunder. Införandet av denna ersättning har lärt oss att vi behöver vara mycket bättre rustade när vi snabbt behöver införa förändringar, som i detta fall en ny förmån. Myndigheten behöver vara rustad för att erbjuda god service, men också för att bygga upp ett effektivt och välfungerande kontrollsystem. Ett kontrollsystem kan utgöras av direkta kontroller i handläggningen, men kan även bestå av kontroller i efterhand (efter utbetalning). Ett kontrollsystem kan också inkludera information om att kontroller kommer att genomföras, vilket kan vara särskilt viktigt för att motverka bidragsbrott. Det viktigaste är att en handlingsberedskap finns för att tillräckligt fort kunna få till stånd ett adekvat kontrollsystem som sänder ett tydligt budskap till den som vill missbruka en förmån att den kommer att kontrolleras. Försäkringskassan hade inte tillräcklig beredskap för att på ett kraftfullt sätt motverka missbruket av ersättning för karensavdrag, och även om ett visst kontrollarbete gjordes under tiden med ersättningen, kontrollerades långt ifrån alla som borde ha kontrollerats. Det medför också att många har kunnat begå bidragsbrott och undgå upptäckt, vilket sänder budskapet att det är riskfritt att missbruka Försäkringskassans förmåner. Med en god beredskap skulle myndigheten ha kunnat stoppa många felaktiga utbetalningar, och sända ett tydligt budskap till de som försökte attackera systemet. Risken är att hanteringen av denna tillfälliga ersättning har visat många individer att de relativt riskfritt kan missbruka

¹ Stärkt arbete med att bekämpa bidragsbrott. Administrativt sanktionssystem och effektivare hantering av misstänkta brott. SOU 2022:37

² 3 kap. 20 § första stycket Utsökningsbalken

Försäkringskassans förmåner utan att de upptäcks eller att det medför någon konsekvens.

Det är särskilt viktigt att förhindra att felaktiga utbetalningar på grund av missbruk får fortsätta att ske. Sannolikt kommer dessa pengar inte återbetalas i någon större utsträckning, eftersom många individer som missbrukar Försäkringskassans förmåner troligen inte har starka incitament att återbetala dem. Som beskrevs ovan har många redan skulder hos Kronofogden.

Ett nätverksperspektiv kan komplettera individperspektivet

Vi har börjat undersöka individperspektivet på bidragsbrott och det har gett viktiga insikter i vad myndigheten kan göra för att upptäcka och motverka bidragsbrott. Ett annat viktigt perspektiv som kommer att studeras framåt är ett nätverksperspektiv på bidragsbrott. Det finns redan kunskap på myndigheten om att bidragsbrott kan ske inom nätverk, det vill säga där två eller fler personer är involverade i brottet. Till exempel förekommer upplägg med skenseparation för att förmåner som bostadsbidrag och underhållstöd, men där familjebandet inte är brutet. Men det kan finnas bidragsbrott som myndigheten idag inte upptäcker som skulle kunna upptäckas med hjälp av till exempel kunskap om familjerelationer. Det kan vara så att individer som begår bidragsbrott oftare är i en miljö eller ett sammanhang där andra också begår bidragsbrott. Då skulle även till exempel kunskap om familjerelationer kunna vara viktig.

Inledning

Avdelningen för ledningsstöd och analys har i uppdrag att ta fram en årlig myndighetsgemensam lägesbild för felaktiga utbetalningar och bidragsbrott.

Syftet med lägesbilden är att fördjupa kunskapen om och bidra med nya perspektiv inom området och Försäkringskassans arbete med att motverka felaktiga utbetalningar och bidragsbrott.

Målen med lägesbilden är att

- genom analys och kunskap bidra med nya perspektiv på bidragsbrott och felaktiga utbetalningar för att stötta i myndighetens arbete med att motverka felaktiga utbetalningar och bidragsbrott
- säkra att Försäkringskassans ledning får kännedom om väsentliga risker för felaktiga utbetalningar och bidragsbrott
- utgöra ett diskussionsunderlag för Försäkringskassans ledning i arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar och bidragsbrott
- bidra med en analys av myndighetens risker för felaktiga utbetalningar och bidragsbrott samt myndighetens arbete med att motverka dessa.

Lägesbilden som presenteras i denna rapport gäller år 2023. För att ge en bakgrund till nuvarande lägesbild beskriver vi de huvudsakliga resultaten och medskicken från lägesbilden 2021–2022. Därefter beskrivs upplägget för lägesbilden 2023 och rapportens innehåll.

Läsanvisningar för en kortversion av rapporten:

Länkar finns inlagda i rapporten för läsaren som snabbt vill läsa igenom rapportens viktigaste delar. Klicka på sidnumret i den gröna rutan för att läsa vidare i nästa utvalda avsnitt.

Snabbläsning:
Fortsätt på sidan 14

Lägesbilden 2021–2022

I den föregående lägesbilden lyftes några lärdomar och medskick till myndighetens arbete mot felaktiga utbetalningar och bidragsbrott. Till stor del har problembilden inte förändrats, men lägesbilsarbetet under det senaste året har bidragit med mer kunskap för att förstå utmaningarna som myndigheten har.

En fundamental observation i lägesbilden 2021–2022 var att bidragsbrott utgör Försäkringskassans allvarligaste problemområde inom felaktiga utbetalningar. Samtidigt kunde vi konstatera att myndighetens arbete i

relativt stor utsträckning fokuserade på felaktiga utbetalningar orsakade av Försäkringskassan.

Vi beskrev också de huvudsakliga problemområdena inom bidragsbrott som enskilda begår utifrån teman; arbete trots förmån, felaktiga inkomstuppgifter, bosättning eller vistelse utomlands samt oriktiga uppgifter om bosättning i Sverige. Bidragsbrott som begås av andra aktörer, så som företag, lyftes inom assistansersättning och statligt tandvårdsstöd. Vi konstaterade också att det finns områden där kunskapen är mindre. Vissa risker är svåra att mäta och upptäcka, så som falska identiteter och oriktiga uppgifter om medicinska tillstånd. Det fanns inte heller systematiskt framtagen kunskap om vem som begår bidragsbrott och varför, samt vilka effekter Försäkringskassans kontroller har. Därför har arbetet med årets lägesbild fokuserat på att börja bygga denna kunskap.

Tre viktiga medskick från lägesbilden 2021–2022 var att (1) arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar och bidragsbrott behöver bli kunskapsdrivet i en större utsträckning, (2) myndigheten behöver föra en diskussion om huruvida arbetet med att motverka oavsiktliga och avsiktliga fel bör skilja sig åt och (3) myndigheten behöver ta ställning till i vilken utsträckning kontrollarbetet, utöver kontrollerna i sig, även ska eftersträva beteendekorrigerande effekter på avsiktliga fel.

Utifrån punkt (2) och (3) ovan fördes en diskussion om grundläggande skillnader i arbetet med att motverka oavsiktliga och avsiktliga fel. Arbetet med att motverka oavsiktliga fel bör fokusera på att förebygga och förhindra fel, genom att utforma systemet så väl att sannolikheten att dessa fel görs är låg. Att motverka oavsiktliga fel är i grunden inte en kontrollfråga, utan en fråga om systemets utformning så att det förebygger och förhindrar felen. Det finns mycket goda möjligheter att bygga kunskap om varför de oavsiktliga felen sker och vad som kan göras åt dem. Men kostsamma kontroller efter utbetalning är inte ett resurseffektivt sätt att motverka dessa fel, eftersom lärandeeffekten är begränsad och vetskapen om att det finns en risk att kontrolleras kommer ha en begränsad effekt eftersom felen görs oavsiktligt.³

Bidragsbrott går inte fullt ut att bygga bort med hjälp av systemlösningar, åtminstone inte så länge uppgifter lämnas på heder och samvete utan möjlighet till verifiering. Därför finns ett stort värde att använda kontroller eftersom de kan ha avskräckande och beteendekorrigerande effekter. Arbetet att motverka bidragsbrott bör ha ett stort fokus på att upptäcka och avskräcka brottsligt beteende. En avskräckande effekt är viktig eftersom Försäkringskassan har begränsade kontrollresurser. Därför behöver myndigheten se över i vilken utsträckning kontrollerna faktiskt avskräcker, och hur ett kontrollsystem bör utformas för att maximera den avskräckande effekten.

³ Möjligen kan vetskap om kontroller göra sökande mer noggranna när de söker ersättning och därmed undvika vissa slarvfel.

Lägesbilden 2023

Utifrån tidigare års lägesbild identifierades två fördjupningsområden, *Vem begår bidragsbrott och varför?* och *Effekter av kontroller*. Under det senaste året har ett analysarbete bedrivits inom dessa områden i form av analysserier. Övergripande resultat och slutsatser från dessa studier redovisas i föreliggande lägesbild, med ett fokus på vilka effekter myndighetens kontrollarbete kan få på bidragsbrott utifrån vad vi hittills har lärt oss om vem som begår bidragsbrott och varför. För mer detaljerade resultat och diskussion hänvisar vi läsaren till respektive studie.

Rapporten inleds med *Den övergripande riskbilden*. Som i den föregående lägesbild beskrivs den övergripande riskbilden och myndighetens allvarligaste problem med felaktiga utbetalningar och bidragsbrott utifrån olika teman. Vi följer också upp hur riskbilden som ges av förmånernas riskanalyser ser ut och om det har skett några förändringar.

Därefter beskriver vi resultat och lärdomar om *Vem begår bidragsbrott och varför?*. Dessa studier kompletteras med ytterligare analyser i lägesbilden; särskilt intressant är analysen av skuldsättning inom grupper som misstänks begå bidragsbrott. I kapitlet *Ett individperspektiv på missbruk* lyfts ett antal viktiga resultat som visar att en mindre grupp individer står för en stor del av de felaktiga utbetalningar som görs på grund av bidragsbrott och att det finns starka tecken på multimissbruk. Med multimissbruk menas att mer än en förmån missbrukas.

Myndighetens kontrollarbete kan behöva utvecklas utifrån de nya lärdomarna om individer som begår bidragsbrott, vilket diskuteras i det avslutande kapitlet *Konsekvenser för kontrollarbetet*.

Den övergripande riskbilden

Inledning

I rapporten använder vi begreppen *avsiktliga fel, bidragsbrott och missbruk* av Försäkringskassans förmåner synonymt. I grunden handlar det om att vi vill beskriva problematiken med fenomenet *bidragsbrott*, inte misstänkt bidragsbrott. Bidragsbrott avser individer som medvetet (eller grovt oaktsamt) lämnar oriktiga uppgifter eller inte anmäler ändrade förhållanden till Försäkringskassan och orsakar (eller riskerar att orsaka) felaktiga utbetalningar. För att på olika sätt beskriva problematiken utgår vi från vissa mått som baseras på polisanmälningar som Försäkringskassan har gjort. Försäkringskassan bedömer om ett ärende handlar om ett misstänkt brott och tar ställning till om polisanmälan ska göras utifrån omständigheter och uppgifter i ärendet. Bedömningen består av två delar: om de objektiva rekvisiten är uppfyllda och om den enskilde har agerat medvetet eller grovt oaktsamt. Försäkringskassan behöver motivera varför vi bedömer att det är ett misstänkt brott, men vi behöver inte kunna bevisa eller på något annat sätt styrka att den enskilde agerat medvetet eller grovt vårdslöst.⁴

Huruvida ett brott i lagens mening har begåtts avgörs i domstol, men att utgå endast från lagförda individer eller juridiska personer ger en mycket begränsad bild av verkligheten, eftersom långt ifrån alla misstänkta bidragsbrott polisanmäls. Av de polisanmälningar som Försäkringskassan gör utreds relativt få av Polisen, och av dessa leder en delmängd till lagföring. Dessutom upptäcker Försäkringskassan inte samtliga misstänkta bidragsbrott. Även om Försäkringskassan upptäcker systematiska eller stora felaktiga utbetalningar orsakade av enskilda individer lämnas dessa inte alltid till kontrollutredning. I dessa fall görs därmed ingen polisanmälan även om det skulle kunna ha varit aktuellt. Vidare statistikförs inte polisanmälningar som görs av förmånsavdelningar på samma sätt som utfallet av kontrollutredningar gjorda av kontrollverksamheten, vilket också är en brist i kontrollutredningsstatistiken. Därför är det viktigt att ha med sig att den befintliga statistiken från kontrollutredningar vid misstänkt bidragsbrott inte är heltäckande eller ger en fullständig bild av samtliga fall av misstänkta bidragsbrott som myndigheten upptäcker.

⁴ [Vägledning 2004:01 Kontrollutredning \(sfa.se\)](#)

Enskilda individer och andra aktörer orsakar merparten av felaktiga utbetalningar

En tydlig slutsats av resultaten från omfattningsstudier och andra analyser är att enskilda individer och andra aktörer så som företag står för den absoluta merparten av de felaktiga utbetalningarna som görs av Försäkringskassans förmåner.⁵ Studierna uppskattar att Försäkringskassan orsakar endast tre procent av det felaktigt utbetalda beloppet, medan enskilda individer och andra aktörer står för 97 procent. Däremot är fördelningen mellan avsiktliga och oavsiktliga fel mer osäker. Sammantaget över alla empiriskt skattade förmåner var andelen avsiktliga fel 45 procent av beloppet för de felaktiga utbetalningarna, med stor variation mellan förmåner och risker. Även om skattningarna av avsiktliga fel är osäkra, kan vi konstatera är att bidragsbrottsligheten är ett allvarligt och systemhotande problem.

Oavsiktliga fel är många och små – avsiktliga fel är få och stora

Omfattningsstudierna skattade inte antalet individer som står bakom bidragsbrottsligheten. Vad är då den förväntade bilden? Det är rimligt att anta att oavsiktliga fel inträffar relativt ofta, men att de i de allra flesta fall avser mindre belopp. När vi ser till bidragsbrott, det vill säga att individer medvetet försöker tillförsäkra sig pengar för egen vinning, förväntar vi oss att det handlar om betydligt färre individer än de som gör oavsiktliga fel, men att det handlar om betydligt större belopp. Vi antar att dessa individer vill få tillräckligt stor effekt av sin brottslighet för att det ska vara värt insatsen och risken att upptäckas.

Som förväntat ser vi denna tydliga skillnad i Försäkringskassans statistik över felaktiga utbetalningar (se Tabell 2).⁶ Individer som gör oavsiktliga fel är betydligt fler till antalet, och det felaktigt utbetalda beloppet per individ är lågt. Avsiktliga fel utmärks av att individerna är färre, men det genomsnittliga beloppet som betalats ut felaktigt är avsevärt mycket större. Både medelvärde och median är mycket lägre för oavsiktliga fel jämfört med avsiktliga fel – hälften av de oavsiktliga felen är under 1 700 kronor medan hälften av de avsiktliga felen är över 22 000 kronor.⁷

⁵ [Omfattningen av felaktiga utbetalningar inom Försäkringskassans förmåner \(2023\)](#) Dnr. FK 2022/005858

⁶ Sammanställningen baseras på upptäckta felaktiga utbetalningar orsakade av enskilda i Försäkringskassans återkravsstatistik 2023. Det totala felaktigt utbetalda beloppet har summerats för varje individ under tidsperioden. Oavsiktliga fel definieras som individer som inte har varit föremål för kontrollutredning under perioden. Avsiktliga fel definieras som individer som har varit föremål för kontrollutredning under perioden. Kontrollutredning görs vid misstanke om avsiktliga fel, och bedöms vara en god skattning av avsiktliga fel på grupp nivå.

⁷ Assistansersättning är en förmån där mycket stora felaktiga utbetalningar kan ske, vilket skulle kunna påverka framförallt de genomsnittliga felaktiga utbetalningarna. Resultaten är likvärdiga när assistansersättning utesluts ur beräkningen.

Tabell 2 Fördelning av individer och felaktigt utbetalt belopp för oavsiktliga och avsiktliga fel

Grupp	Antal individer	Felaktigt utbetalt belopp		
		Total	Medelvärde	Median
Oavsiktliga fel	89 518	647 081 321	7 229	1 673
Avsiktliga fel	10 498	666 410 287	63 480	22 393
Total	100 016	1 313 491 608	13 133	2 000

Vad kan vi förvänta oss av dessa grupper baserat på återbetalning av felaktiga utbetalningar? Vi förväntar oss att individer som oavsiktligt orsakat felaktiga utbetalningar i en större utsträckning betalar tillbaka dessa pengar eftersom de har försökt göra rätt, men det råkade bli fel. Individer som missbrukar systemet för egen vinning bör ha lägre incitament att betala tillbaka pengarna.⁸ Nedan undersöker vi denna fråga.

De som missbrukar systemet är mindre benägna att betala tillbaka. Som förväntat betalas större återkrav tillbaka i en lägre utsträckning än mindre återkrav (se Tabell 3).⁹ Den lägre återbetalningsgraden av större återkrav skulle kunna bero på att det rör sig om individer, som utan någon intention att missbruka systemet, har fått större felaktiga utbetalningar. Dessa personer skulle kunna ha en mer utsatt ekonomisk situation och därmed svårt att betala tillbaka större återkrav. Även om dessa fall finns så är det ett rimligt antagande att majoriteten av de större felaktiga utbetalningar orsakas av missbruk.

Tabell 3 Andel återkravsärenden som återbetalats till Försäkringskassan utifrån storlek på återkravet

Storlek på återkrav	Antal ärenden	Andel återbetalda (%)
2 000 – 4 999 kr	15 991	62
5 000 – 9 999 kr	10 592	50
över 10 000 kr	17 058	35

Bidragsbrottsligheten har dubbla skadeverkningar

Utöver det faktum att stora belopp betalas ut felaktigt till kriminella har bidragsbrottsligheten flera andra allvarliga skadeverkningar. En omfattande bidragsbrottslighet kan skada tilliten och legitimiteten för socialförsäkringen och i förlängningen för hela systemet. Delvis utgörs bidragsbrottsligheten av enskilda individer, som agerar ensamma eller i mindre nätverk, men även av

⁸ Detta förstärks också av att fler individer som gör avsiktliga fel har en skuld hos Kronofogden, vilket vi återkommer till senare i rapporten.

⁹ Antal återkravsärenden från 2022–2023 som har återbetalats fram till maj 2024.

individer inom den organiserade¹⁰ brottsligheten. Den organiserade brottsligheten kan använda socialförsäkringen som en grundförsörjning i den ekonomiskt osäkra situation som den kriminella världen kan utgöra, men socialförsäkringen kan också vara det huvudsakliga målet för brottsligheten. Felaktiga utbetalningar till den organiserade brottsligheten har dessutom vad man kalla *dubbla skadeverkningar*, i bemärkelsen att förutom att dessa individer får pengar de inte har rätt till kan pengarna återinvesteras i kriminell verksamhet och möjliggöra att den kriminella verksamheten kan utvecklas och upprätthållas. I vilken utsträckning och på vilka sätt den organiserade brottsligheten använder och missbrukar Försäkringskassans förmåner är ett område där mycket mer kunskap behövs.

¹⁰ Det som utmärker *organiserad* brottslighet är processen, att brotten begås av flera personer som organiserat sig. Organiserad brottslighet definieras som brottslighet där minst två personer varaktigt över tid begår allvarliga brott i samarbete för att uppnå ekonomisk vinst eller skaffa sig makt.

De allvarligaste riskområdena

Vi har konstaterat att bidragsbrottsligheten är ett allvarligt problem för Försäkringskassan, men också för samhället. Nu går vi över till att temabaserat beskriva de allvarligaste riskområdena som vi har identifierat och hur man kan förstå problematiken inom respektive område. De flesta riskområdena handlar om bidragsbrott, men vi lyfter även större oavsiktliga fel.

I detta avsnitt presenteras den övergripande riskbilden utifrån en grov orsaksindelning (se Tabell 4). Även om riskbilden kan tolkas som att arbetet behöver fokusera på respektive orsaksområde kommer vi senare i rapporten presentera resultat som pekar mot vikten av att myndigheten i större grad behöver arbeta utifrån ett individ- och nätverksperspektiv för att bekämpa bidragsbrottsligheten.

Tabell 4 **Översikt över de allvarligaste riskområdena**

Riskområde	Beskrivning
Riskområde 1	Ej vårdat barnet inom familjeförmåner
Riskområde 2	Ej nedsatt arbetsförmåga inom sjukförmåner
Riskområde 3	Bosättning eller vistelse utomlands
Riskområde 4	Felaktig folkbokföring i Sverige
Riskområde 5	Assistansersättning
Riskområde 6	Det statliga tandvårdsstödet
Riskområde 7	Övriga riskområden <ul style="list-style-type: none"> - Oriktiga uppgifter om anställning och inkomst - Oriktiga uppgifter om identitet - Oavsiktliga fel som orsakar stora felaktiga utbetalningar

Snabbläsning:
Fortsätt på sidan 16

Vad kan statistiken säga oss?

Vissa riskområden är enklare att mäta och ta fram kunskap om. Därför är det viktigt att inte bara fokusera på en skattad omfattning av ett riskområde, eftersom riskområden som är svårare att mäta och därmed också upptäcka kan framstå som mindre allvarliga sett till deras skattade omfattning, med mera. Det finns inte heller tydliga gränser mellan riskområdena. Vi återkommer senare i rapporten till multimissbruk, då vi ser starka tecken på att missbruk sker inom flera förmåner. Det innebär att individer och nätverk kan missbruka och missbrukar flertalet förmåner och inte nödvändigtvis riktar in sig på en enstaka förmån eller att missbruket endast förkommer inom ett riskområde.

Den skattade omfattningen av felaktiga utbetalningar säger inte allt. Samtliga riskområden som vi lyfter här är allvarliga och man behöver se till fler aspekter än det skattade eller konstaterade felaktigt utbetalda beloppet,

särskilt då vissa områden är svåra att mäta eller har en bristfällig statistikföring. Vissa områden har också en större problematik kopplad till välfärden som helhet och andra samhällsproblem, utöver de felaktiga utbetalningar som Försäkringskassan gör. Exempel på detta är felaktig folkbokföring inom Sverige. Det finns också andra systemhotande områden där vi idag har mycket lite kunskap om i vilken utsträckning det förekommer, ett sådant tydligt område är falska identiteter. Detta och andra områden kommer att beskrivas, men det finns inte lika mycket kunskap om dessa.

Kort om statistiken som presenteras

Nedan beskrivs de mått och skattningar som presenteras för varje riskområde (där sådan data finns tillgänglig).

Skattning omfattningsstudier. Försäkringskassan skattade omfattningen av felaktiga utbetalningar under 2021 inom ett antal förmåner baserat på olika risker.¹¹ Inom respektive riskområde har vi grupperat risker inom berörda förmåner som har skattats empiriskt och där risken gick att skatta. Det innebär att förmåner med lägre försäkringsutgifter inte ingår i skattningarna. Skattningarna kan ge en bild av hur omfattande riskområdet är sett till de felaktiga utbetalningarna, men det är viktigt att komma ihåg att vissa skattningar troligen är underskattningar på grund av svårigheten att upptäcka och mäta felet, vilket särskilt gäller felaktig folkbokföring inom Sverige och felaktiga anställningsförhållanden inklusive felaktiga inkomstuppgifter.

Felaktiga utbetalningar (FUT) från kontrollutredningar. Ett mått som beror på (1) hur stort det faktiska problemet är, (2) hur enkelt felet är att upptäcka, inklusive de rättsliga förutsättningar och de verktyg som Försäkringskassan har, och (3) vilka resurser som Försäkringskassan och andra lägger på att upptäcka felaktiga utbetalningar.

Förhindrade felaktiga utbetalningar från kontrollutredningar (FFU). Måttet är en skattning av hur mycket pengar som hade betalats ut felaktigt om felet inte hade upptäckts. Förhindrade felaktiga utbetalningar visar hur mycket den aktuella kontrollutredningen kan stoppa framtida felaktiga utbetalningar, till exempel för att en individ inte längre har rätt till en ersättning. Förhindrade felaktiga utbetalningar tar inte hänsyn till potentialen som finns i att upptäcka en individ som missbrukar en eller flera förmåner och att i framtida kontroller särskilt kontrollera denna individs rätt till ersättning.

Felaktiga utbetalningar (FUT) från polisanmälda kontrollutredningar. Måttet visar hur mycket av de felaktiga utbetalningarna som polisanmäls. Försäkringskassan ska bedöma om den enskilde agerat medvetet eller i förekommande fall grovt oaktsamt, och om så är fallet, ska polisanmälan göras. Måttet påverkas därför av i vilken utsträckning kontrollutredare

¹¹ [Omfattningen av felaktiga utbetalningar inom Försäkringskassans förmåner \(2023\)](#) Dnr. FK 2022/005858

bedömer att polisanmälan ska göras, vilket i sin tur påverkas av flertalet olika faktorer som kontrollutredaren behöver ta ställning till, så som om den enskilde fått flera felaktiga utbetalningar i samma förmån eller i olika förmåner, om det finns en systematik och om den ökar över tid.¹² Sådana faktorer talar för att det handlar om misstänkt bidragsbrott.

Vilka impulskällor som upptäcker felaktiga utbetalningar. Impulskällor, det vill säga vem som har upptäckt den felaktiga utbetalningen och lämnat impuls till kontrollutredning, har delats in i tre grupper: allmänhet, extern och intern. Allmänheten utgörs av anonyma och kända uppgiftslämnare; det kan alltså handla om alltifrån privatpersoner som vill vara anonyma till hyresvärdar, arbetsgivare, med flera. Externa impulser kommer framförallt från andra myndigheter, kommuner, arbetslöshetskassor, med flera. Interna impulser kan komma från förmånshandläggare, kontrollutredare och riskprofiler, med mera. Fördelningen mellan impulskällor har beräknats utifrån beloppet för de felaktiga utbetalningarna från kontrollutredningar för respektive impulskälla. Detta mått ger en bild av i vilken utsträckning Försäkringskassan själv har möjlighet och lägger resurser på att upptäcka missbruket, vilket visas genom att interna impulser står för en stor del av det felaktigt utbetalda beloppet som upptäcks. Om allmänheten eller externa parter står för en stor del de upptäckta felaktiga utbetalningarna är det ofta en indikation på att missbruket är svårt att upptäcka, i alla fall för Försäkringskassan, alternativt att myndigheten inte lägger resurser särskilt på att upptäcka felaktiga utbetalningar inom detta riskområde.

Riskområde 1: Ej vårdat barnet inom familjeförmåner

De ingående förmånerna är tillfällig föräldrapenning och föräldrapenning. Denna risk kallas ofta för arbete trots förmån, men vi har valt att särskilja *arbete trots förmån* inom familjeförmåner och sjukförmåner eftersom grundproblematiken ser olika ut. I grunden handlar detta riskområde om att den som ansökt om ersättning inte har vårdat barnet. Detta fel kan upptäckas till exempel genom att individen inte har avstått arbete ("arbete trots förmån") och fått lön eller annan ersättning för samma tid som förmånen, eller genom att barnet var i skola eller förskola. Enligt skattningarna som har gjorts är detta ett stort problem då mer än två miljarder kronor kan ha betalats ut felaktigt under ett år. I och med att Försäkringskassan inte systematiskt kontrollerar huruvida barnet har vårdats är det relativt enkelt att ansöka om och få ersättning på felaktiga grunder.

¹² [Vägledning 2004:01 Kontrollutredning \(sfa.se\)](#)

Tabell 5 Skattning av omfattning och mått för felaktiga utbetalningar inom riskområdet ej vårdat barn, familjeförmåner

Ej vårdat barn, familjeförmåner	2021	2022	2023
Skattning omfattningsstudier, mkr	2 246		
FUT kontrollutredningar, mkr	89	137	145
FFU kontrollutredningar, mkr	0,5	1,2	1,7
FUT polisanmälningar, mkr (andel av FUT kontrollutredningar)	53 (60)	92 (67)	100 (69)
<i>Fördelning mellan impulsällor för felutbetalt belopp (%)</i>			
<i>Allmänhet</i>	13	7	8
<i>Extern</i>	41	25	22
<i>Intern</i>	47	68	69

Det upptäckta beloppet som har betalats ut felaktigt har ökat sedan 2021, vilket beror på att myndigheten lade mindre resurser på det interna kontrollarbetet inom framförallt tillfällig föräldrapenning under pandemin. Det förhindrade felaktigt utbetalda beloppet inom dessa förmåner är relativt lågt, vilket beror på förmånernas konstruktion och myndigheten antar att ersättningen inte skulle kunna ha fortsatt betalats ut under en längre tid om felet inte hade upptäckts.

Större beroende av externa impulsällor inom föräldrapenning

På grund av att det finns vissa skillnader i kontrollarbetet mellan tillfällig föräldrapenning och föräldrapenning presenteras statistik separat för vardera förmånen nedan.

Tabell 6 Skattning av omfattning och mått för felaktiga utbetalningar inom föräldrapenning och tillfällig föräldrapenning

Ej vårdat barn	Föräldrapenning	Tillfällig föräldrapenning
Skattning omfattningsstudier, mkr (2021)	935	1 312
FUT kontrollutredningar, mkr (2023)	72	73
<i>Fördelning mellan impulsällor för felutbetalt belopp (% , 2023)</i>		
<i>Allmänhet</i>	9	7
<i>Extern</i>	36	9
<i>Intern</i>	55	83

Inom båda förmånerna är det tydligt att de upptäckta felaktiga utbetalningarna ligger betydligt under den skattade omfattningen av de felaktiga utbetalningarna. Vad gäller felaktiga utbetalningar av föräldrapenning kommer en betydande del av impulserna som har lämnats till kontrollutredning från externa parter. Inom tillfällig föräldrapenning har Försäkringskassan under en längre tid arbetat med två större riskprofiler, vilket också ses i den stora andelen internt genererade impulser. Eftersom

båda förmånerna har en liknande problematik bör det finnas en stor potential inom föräldrapenning att stärka det interna kontrollarbetet på samma sätt som har gjorts inom tillfällig föräldrapenning.

Riskområde 2: Ej nedsatt arbetsförmåga inom sjukförmåner

I omfattningsstudierna kallas denna risk för arbete trots förmån inom sjukförmånerna aktivitetsersättning, sjukersättning och sjukpenning. Även i Försäkringskassans kontrollutredningsstatistik används kategorin *arbete trots förmån* för att beskriva vad kontrollutredningen handlade om. Men i grunden handlar risken om att en individs arbetsförmåga inte är nedsatt i den utsträckning som har uppgetts i ansökan. Detta kan visa sig på flera sätt, till exempel att man arbetar under tid med sjukpenning hos den arbetsgivaren man är sjukskriven från, att man arbetar hos en annan arbetsgivare än den man är sjukskriven från, eller att man arbetar svart. Att individens arbetsförmåga inte är nedsatt kan också upptäckas genom andra aktiviteter än arbete, så som fritidsaktiviteter, studier, etc. Därför formuleras denna risk mer generellt här än att den endast inkluderar arbete trots förmån inom sjukförmånerna.

Den skattade omfattningen är stor men kan ändå vara en underskattning

Omfattningen av detta riskområde är relativt stor; sjukpenning står för merparten av det skattade beloppet som betalas ut felaktigt. Troligen har denna risk underskattats inom sjukförmånerna, vilket beror på att skattningarna framförallt bygger på vitt arbete trots förmån. Att arbeta vitt och samtidigt uppbära en sjukförmån felaktigt är betydligt enklare att upptäcka än de fall där en persons arbetsförmåga inte är nedsatt och personen arbetar svart, är involverad i organiserad brottslighet, eller helt enkelt inte ägnar sig åt aktiviteter som kan visa på att arbetsförmågan faktiskt inte är nedsatt.

Tabell 7 Skattning av omfattning och mått för felaktiga utbetalningar inom riskområdet ej nedsatt arbetsförmåga, sjukförmåner

Ej nedsatt arbetsförmåga, sjukförmåner	2021	2022	2023
Skattning omfattningsstudier, mkr	1 103		
FUT kontrollutredningar, mkr	117	148	138
FFU kontrollutredningar, mkr	51	53	55
FUT polisanmälningar, mkr (andel av FUT kontrollutredningar, %)	74 (63)	102 (69)	95 (69)
<i>Fördelning mellan impulskällor för felutbetalt belopp (%)</i>			
<i>Allmänhet</i>	22	15	19
<i>Extern</i>	29	24	24
<i>Intern</i>	49	61	57

De upptäckta felaktiga utbetalningarna är något lägre jämfört med riskområdet *ej vårdat barn* inom föräldraförmånerna, vilket troligen beror

på en kombination av att myndigheten inte har bedrivit ett aktivt kontrollarbete inom sjukpenning, men också att många individer kanske inte uppvisar så tydliga tecken på arbetsförmåga som att arbeta vitt hos arbetsgivaren man är sjukskriven från vilket gör att det blir svårt att upptäcka. Det ska dock nämnas att myndigheten har arbetat under flera år med att kontrollera vit årsinkomst inom sjukersättning, vilket får antas ha gett effekt då antalet individer med sjukersättning och (orimligt) hög vit inkomst har minskat över tid.

Potential finns i att stärka det interna kontrollarbetet

En stor del av impulserna kommer från allmänheten eller externa parter, vilket sammantaget med det faktum att vitt arbete trots förmån är enkelt att upptäcka, visar att det finns potential för myndigheten att i betydligt högre grad upptäcka vitt arbete trots förmån inom sjukpenning där man inte har arbetat så som sjukersättning har gjort med vit inkomst. Däremot är kontrollarbetet mer utmanande för att upptäcka individer som har en arbetsförmåga men inte arbetar vitt.

En viktig fråga avseende att arbetsförmågan inte är nedsatt i den utsträckning som individen uppger är hur bidragsbrottsuppläggen ser ut. Är det vanligare att den var nedsatt vid ansökan och men återfås senare, eller handlar bidragsbrotten framförallt om individer som lämnar oriktiga uppgifter om arbetsförmågan redan från början? Vi har börjat analysera dessa frågor och resultaten pekar mot att en betydande del av fallen kan vara fel redan från början.¹³ Det handlar alltså om individer som lämnar oriktiga uppgifter eller överdriver nedsättningen av arbetsförmågan med eller utan läkarens vetskap. Det betyder att dessa individer har kommit igenom ansökningsprocessen utan att detta har upptäckts. Det är rimligt att anta att det finns ett betydande antal individer som har använt detta upplägg men som inte har gett sig tillkänna genom att arbeta vitt. Detta visar att det är helt möjligt att ta sig igenom en ansökningsprocess utan att ha funktionsnedsättningar eller nedsatt arbetsförmåga. Försäkringskassan är inte väl rustad att hantera denna problematik och därför behövs mer kunskap om hur dessa brottsupplägg ser ut och vad som har hänt (eller inte hänt) i handläggningen. Myndigheten behöver bygga kunskap om möjligheter att upptäcka och stoppa utbetalningar till dessa individer redan vid handläggningen av deras ärenden. Det betyder också att problemet inte enbart kan hanteras genom att kontrollera vitt arbete under tid med ersättning.

Det finns också en ytterligare problematik som involverar läkare. Arbetet med att kartlägga organiserad brottslighet och gängkriminalitet har visat på betydelsen av så kallade möjliggörare för att bedriva kriminell verksamhet. Möjliggörare beskrivs av Brå som *”en individ som använder sitt yrke eller sin arbets- eller uppdragsgivares lokaler, fordon eller mandat för att hjälpa*

¹³ Avdelningen för ledningsstöd och analys (2024). Vem begår bidragsbrott och varför? Vad som utmärker personer som misstänks begå bidragsbrott inom sjukpenning. Arbetsmaterial.

*personer i kriminella nätverk*¹⁴. I detta sammanhang fungerar läkaren som en möjliggörare genom att utfärda felaktiga läkarintyg, oftast mot betalning, för att möjliggöra att en individ kan få till exempel sjukpenning på felaktiga grunder. Det behövs fördjupad kunskap om brottsuppläggen inom detta riskområde: både för fall som beskrevs ovan där individer själva står för de oriktiga uppgifterna, men också fall där läkaren möjliggör brottsupplägget och vad som händer i handläggningen i dessa fall.

Riskområde 3: Bosättning eller vistelse utomlands

Detta riskområde är bosättningsbaserat och omfattar därför många förmåner såsom barnbidrag, bostadsbidrag, föräldrapenning, sjukersättning, sjukpenning och underhållsstöd. Inom detta område har en förflyttning skett, då framförallt skolor i en mycket större utsträckning har lämnat impulser till Försäkringskassan under 2022 och 2023. Fler fall har upptäckts, men beloppet för de konstaterade felaktiga utbetalningarna har inte ökat i lika stor grad. Det indikerar att de felaktiga utbetalningarna upptäcks och stoppas tidigare idag jämfört med 2021, vilket även det kraftigt ökade beloppet för förhindrade felaktiga utbetalningar under 2022 och 2023 visar. Sammantaget har förutsättningarna för att upptäcka barnfamiljer med barn i skolåldern som har lämnat landet blivit bättre, men problemet med att upptäcka barnfamiljer med yngre barn som inte går i skola och individer som inte har barn kvarstår.

Tabell 8 Skattning av omfattning och mått för felaktiga utbetalningar inom riskområdet bosättning eller vistelse utomlands

Bosättning eller vistelse utomlands	2021	2022	2023
Skattning omfattningsstudier, mkr	580		
FUT kontrollutredningar, mkr	180	166	164
FFU kontrollutredningar, mkr	387	562	852
FUT polisanmälningar, mkr (andel av FUT kontrollutredningar)	103 (58)	121 (73)	115 (70)
<i>Fördelning mellan impulsällor för felutbetalt belopp (%)</i>			
<i>Allmänhet</i>	31	15	16
<i>Extern</i>	43	53	65
<i>Intern</i>	26	32	20

Riskområde 4: Felaktig folkbokföring i Sverige

Folkbokföring innebär fastställande och registrering av en persons identitet¹⁵, bosättning samt familjeförhållanden, det vill säga relationer

¹⁴ Brå (2024:2). Möjliggörare för kriminella nätverk. Om möjliggörare i kommunal, statlig och privat sektor.

¹⁵ Problematiken med falsk eller felaktig identitet lyfts under *Riskområde 7: Övriga riskområden*.

mellan människor. Felaktiga uppgifter inom detta område kan användas för kriminell verksamhet på en mängd olika sätt.

För Försäkringskassan relaterar detta riskområde direkt till förmånerna bostadsbidrag, bostadstillägg och underhållsstöd. Omfattningen av felaktiga utbetalningar på grund av felaktig folkbokföring i Sverige är troligen underskattad eftersom det är svårt att upptäcka och därmed att mäta. Det stärks också av att allmänheten står för en betydande del av impulserna, vilket visar att Försäkringskassans möjligheter att upptäcka felaktig folkbokföring är beroende av att allmänheten tipsar myndigheten om detta. På grund av svårigheterna att upptäcka felaktig folkbokföring inom Sverige är detta område fortsatt en betydande risk för myndigheten.

Tabell 9 Skattning av omfattning och mått för felaktiga utbetalningar inom riskområdet felaktig folkbokföring i Sverige

Felaktig folkbokföring i Sverige	2021	2022	2023
Skattning omfattningsstudier, mkr	289		
FUT kontrollutredningar, mkr	68	78	55
FFU kontrollutredningar, mkr	182	194	174
FUT polisanmälningar, mkr (andel av FUT kontrollutredningar)	49 (72)	57 (72)	39 (71)
<i>Fördelning mellan impulskällor för felutbetalt belopp (%)</i>			
<i>Allmänhet</i>	42	45	37
<i>Extern</i>	28	28	26
<i>Intern</i>	30	27	38

Utöver att felaktiga utbetalningar görs inom Försäkringskassans förmåner är felaktig folkbokföring inom Sverige ett allvarligt samhällsproblem. Folkbokföringsbrott rapporteras ha blivit vanligare, vilket stärks av att antalet polisanmälningar ökar. Det finns sannolikt en underrapportering, trots myndigheters underrättelseskyldighet enligt folkbokföringslagen om det kan antas att en uppgift i folkbokföringen om en person som är eller har varit folkbokförd i Sverige är oriktig eller ofullständig. Enligt Skatteverket och satsningen inom organiserad brottslighet finns det sannolikt minst 200 000 felaktigt folkbokförda personer i Sverige.¹⁶ Felaktig folkbokföring kan ge tillgång till Försäkringskassans bosättningsbaserade förmåner, men det öppnar också upp möjligheter för annan brottslighet. Försäkringskassan är en viktig aktör i att upptäcka felaktig folkbokföring och att vara delaktig i arbetet med att bekämpa konsekvenserna av felaktig folkbokföring.

¹⁶ Myndighetsgemensam lägesbild. Organiserad brottslighet (2023). NOA/Polismyndigheten.

Riskområde 5: Assistansersättning

Att assistansersättning är en förmån som är utsatt för systematiskt missbruk med kopplingar till den organiserade brottsligheten är känt sedan länge.¹⁷ Enligt Försäkringskassans omfattningsstudier av felaktiga utbetalningar inom förmånen betalades knappt 2 miljarder ut felaktigt under 2021, varav drygt hälften var avsiktligt av sökande eller annan aktör. Även om skattningen är osäker visar de stora belopp som Försäkringskassan upptäcker och stoppar att brottsligheten är omfattande och systemhotande. Missbruket handlar bland annat om att timmar som redovisas för assistans inte har utförts, att vårdbehov kraftigt överdrivs, eller att inget behov av vård¹⁸ egentligen finns. Ofta är dock brukaren själv ett offer i assistansbedrägerierna, med ett potentiellt stort personligt lidande som följd. Brottsligheten har kopplingar till internationella och släktbaserade nätverk och är ofta en del av annan kriminalitet, såsom skattebrott och penningtvättbrott.¹⁹

Myndigheten arbetar idag aktivt med att upptäcka och förhindra brottsligt utnyttjande av förmånen, men det finns stora begränsningar i dagens regelverk som försvårar kontrollarbetet. Bland annat att myndigheten inte längre inhämtar uppgifter om tredje person (till exempel assistenter)²⁰ eller begära ut kontoutdrag från banker. Flera förslag till stärkt regelverk finns, bland annat i 2021 års bidragsbrottsutredning.²¹ Begränsningarna i arbetet kan ses i kontrollutredningsstatistiken. Antalet kontrollutredningar har nästan halverats mellan 2021 och 2023 och andelen med åtgärd är lägre.

Tabell 10 **Andel kontrollutredningar med åtgärd och antal kontrollutredningar inom assistansersättning**

Kontrollutredningar	2021	2022	2023
Med åtgärd (%)	36	36	29
Ingen åtgärd (%)	64	64	71
Total (antal)	725	619	444

Inom ramen för årets lägesbild har inga fördjupade studier inom assistansersättning gjorts. Bland annat på grund av brottslighetens

¹⁷ Nationellt underrättelsecentrum (2020) Olle: Strategisk Rapport om hur personlig assistans och arbetstillstånd otillbörligt och systematiskt utnyttjas av organiserad brottslighet.

¹⁸ Brukaren har inte de funktionsnedsättningar som uppges.

¹⁹ Nationellt bedrägericentrum, Polismyndigheten, Nationella operativa avdelningen (2023) Assistansbedrägerier.

²⁰ I ett JO-beslut den 13 mars 2020 får Försäkringskassan kritik för sin tillämpning av bestämmelsen i 110 kap. 14 § första stycket 1 p. SFB, dvs. ställa frågor om den enskilde till andra, men bara om uppgifterna behövs för utredningen. JO ansåg att systematiken och ordalydelsen i bestämmelsen talar mot att Försäkringskassan kan göra en förfrågan för att få in uppgifter om en annan person än den försäkrade (JO:s dnr 7011-2018).

²¹ SOU 2023:52 Ett stärkt och samlat skydd av välfärdssystemen.

komplexitet, där företag ofta används som brottsverktyg och många aktörer är involverade i brottsligheten. Framåt planeras studier inom det redan identifierade temat ”*Vem begår bidragsbrott och varför*” även inom assistansersättningen.

För en vidare beskrivning av problematiken inom förmånen hänvisas läsaren till de analyser och utredningar som redan har nämnts.²²

Riskområde 6: Det statliga tandvårdsstödet

Inom det statliga tandvårdsstödet, precis som inom assistansersättningen, utgör företag en central del i brottsupplägget. Inom Försäkringskassans omfattningsstudier skattades de felaktiga utbetalningarna inom det statliga tandvårdsstödet till 430 miljoner kronor varav 355 miljoner från privata vårdgivare. Andelen avsiktliga fel skattades till 41 procent, vilket motsvarar 176 miljoner kronor. Förmånen präglas av en mycket hög automatiseringsgrad och handläggningen består främst av maskinella kontroller vid ansökan kompletterat av framför allt riskbaserade efterhandskontroller för att fånga upp fel som inte upptäcktes av de maskinella kontrollerna.

Inom ramen för årets lägesbild har inga fördjupade studier inom det statliga tandvårdsstödet gjorts. Bland annat på grund av att mycket arbete redan pågår, både internt och externt.²³ Att nämna är en intern studie som bedrivs utanför ramen för lägesbilden där man studerar effekter av de kontroller som görs inom förmånen.

Riskområde 7: Övriga riskområden

Oriktiga uppgifter om anställning och inkomst

Detta riskområde inkluderar arbetsskadelivränta, bostadsbidrag, bostadstillägg, föräldrapenning, sjukpenning, sjukersättning och tillfällig föräldrapenning. Oriktiga uppgifter om anställning och inkomst skulle kunna ses som två separata riskområden, men vi anser att de överlappar och att det inte alltid är tydligt om felet enbart handlar om det ena eller det andra. Till exempel om en individ är sjukskriven och blir arbetslös utan att meddela Försäkringskassan så är både lönen och uppgifter om anställningen felaktig. Andra exempel är när individer har falska anställningar, där både inkomstuppgifterna och uppgifterna om anställningen är felaktiga.

Skattningen inom omfattningsstudierna inkluderar slutavstämningen inom bostadsbidrag och detta fel står för viss del av skattningen (38 procent av det skattade beloppet). Skattningen inom sjukpenning för oriktiga uppgifter om

²² Se även Regeringskansliets PM, Personlig assistans – Analys av en kvasimarknad och dess brottslighet (2018). S2018/00301/FST.

²³ ISF (2024). [Utmaningar i kontrollen av tandvårdsstödet - Inspektionen för socialförsäkringen \(isf.se\)](https://www.isf.se/utmaningar-i-kontrollen-av-tandvardsstodet)

eller ändrade anställningsförhållanden står för 39 procent av det skattade beloppet.

Det felaktigt utbetalda beloppet från kontrollutredningar är lågt, vilket kan bero på statistikföringen. Det beror också troligen på att denna typ av brottsupplägg kan vara svåra att upptäcka för Försäkringskassan, eftersom uppgifter om anställningsförhållanden och lön som till exempel finns hos Skatteverket kan vara helt felaktiga. Det man också ska notera är att individer som systematiskt under flera år lämnar uppgift om för låg inkomst inom bostadsbidrag, vilket alltid upptäcks i slutavstämningen inom bostadsbidrag, mycket sällan är föremål för kontrollutredning.

Tabell 11 Skattning av omfattning och mått för felaktiga utbetalningar inom riskområdet oriktiga uppgifter om anställning och inkomst

Oriktiga uppgifter om anställning och inkomst	2021	2022	2023
Skattning omfattningsstudier, mkr	1 603		
FUT kontrollutredningar, mkr	16	15	14
FFU kontrollutredningar, mkr	2	1	3
FUT polisanmälningar, mkr (andel av FUT kontrollutredningar)	10 (66)	12 (79)	9 (62)
<i>Fördelning mellan impulskällor för felutbetalt belopp (%)</i>			
<i>Allmänhet</i>	12	16	5
<i>Extern</i>	39	43	36
<i>Intern</i>	49	42	60

Oriktiga uppgifter om anställning och inkomst är ett område där mer kunskap behövs. Det är ett viktigt riskområde eftersom oriktiga uppgifter om anställning och inkomst kan ge individer som inte alls har rätt till arbetsbaserade förmåner tillgång till dem. De kan också användas för att få ersättning som är större än vad man har rätt till. I dagsläget vet vi att båda typerna av brottsupplägg förekommer, men det är mer osäkert i vilken utsträckning som det sker.

Oriktiga uppgifter om identitet

Identitetshandlingar utgör det mest grundläggande intyget i välfärdssystemet och felaktiga identitetshandlingar utgör därför ett allvarligt hot mot systemet. Problem kopplat till felaktiga identiteter är något som har fått allt större uppmärksamhet i arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar inom välfärdssystemet. Felaktiga identitetsuppgifter inkluderar både *falska identiteter*, det vill säga att felaktiga underlag ligger till grund för identitetsuppgifterna, och *utnyttjade identiteter* vilket innebär att en person överlåter sina personuppgifter till någon annan eller att någons identitet blir kapad. Detta upplägg möjliggör att förmåner kan betalas ut felaktigt till en individ som använder en falsk identitet eller någon annan persons identitet.

Det finns ingen statistik över användandet av felaktiga identitetsuppgifter i kontrollverksamhetens statistik. Kategorin *förfalskade underlag* skulle möjligen kunna inkludera individer som har använt felaktiga eller förfalskade identitetsuppgifter. Sedan hösten 2019 har 122 kontrollutredningar genomförts där utredningen handlade om förfalskade underlag.

I en aktgranskning som genomfördes år 2020 samlade vi in uppgifter från ett slumpmässigt urval av kontrollutredningar som hade avslutats mellan januari 2018 och oktober 2019. Baserat på denna data kan man uppskatta att Försäkringskassans kontrollutredningsverksamhet årligen upptäcker 24 fall av oriktiga uppgifter om identitet.

Även om enstaka fall upptäcks i kontrollutredningsverksamheten är det mycket svårt för Försäkringskassan att upptäcka och avgöra att förmåner har betalats ut felaktigt till en individ som använder en falsk eller utnyttjad identitet. Kunskapen om hur drabbad Försäkringskassan är avseende felaktiga utbetalningar som kan kopplas till användandet av felaktiga uppgifter om identitet är liten och behovet av mer kunskap är stort. Det pågår bland annat ett initiativ inom det så kallade MUR-samarbetet²⁴ med syfte att stärka samsynen mellan myndigheter avseende identitet, identifiering och närliggande frågor där man arbetar med att ta fram en omvärldsanalys och översiktsbild inom området.

Oavsiktliga fel som orsakar stora felaktiga utbetalningar

Även om Försäkringskassan i stort står för en mindre del av de felaktiga utbetalningar som görs, sett till beloppet för de felaktiga utbetalningarna, är det viktigt att myndigheten inte orsakar felaktiga utbetalningar. Särskilt viktigt är det att myndigheten inte orsakar större felaktiga utbetalningar till enskilda individer, eftersom det kan få stora ekonomiska konsekvenser för individer och särskilt de som är i en mer utsatt ekonomisk situation. Dessutom är felaktiga utbetalningar kostsamma i och med att de belastar handläggningen av återkrav och fordran.

Om en individ inte har möjlighet att betala tillbaka pengarna inom ett år utifrån en betalningsplan kan Försäkringskassan lämna över fordringen till Kronofogden. Det är ur ett bidragsbrottsperspektiv utmärkt att myndigheten inte längre lägger upp långa avbetalningsplaner där en mindre del av skulden betalas och kvarstående belopp efter en viss tid avskrivs, utan istället lämnar över kravet för indrivning till Kronofogden, särskilt i de fall det handlar om misstänkt bidragsbrott. Men det är mindre önskvärt att individer får skulder hos Kronofogden på grund av att Försäkringskassan har orsakat en felaktig utbetalning. Även oavsiktliga fel orsakade av enskilda är önskvärt att motverka, och återigen, särskilt större oavsiktliga fel.

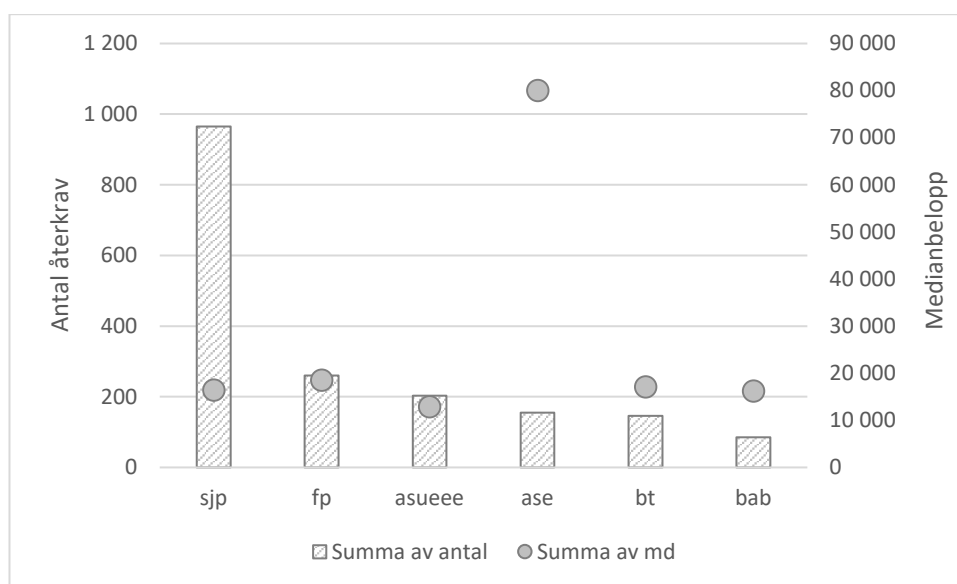
²⁴ MUR står för Motståndskraft hos utbetalande och rättsvårdande myndigheter, mot missbruk och brott i välfärdssystemen. Samarbetet inkluderar 24 myndigheter.

I detta avsnitt tittar vi på felaktiga utbetalningar som resulterat i återkrav orsakade av Försäkringskassan på belopp över 10 000 kronor och oavsiktliga fel orsakade av enskilda som resulterat i återkrav på belopp över 20 000 kronor.

Sjukpenning utmärker sig i antalet stora återkrav orsakade av Försäkringskassan

I figuren nedan kan vi se att myndigheten fortsatt orsakar ett antal större återkrav. Särskilt sjukpenning utmärks av ett större antal återkrav orsakade av Försäkringskassan på belopp över 10 000 kronor, med ett medianbelopp på cirka 15 000 kronor. Inom föräldrapenning, stöd till deltagare i arbetsmarknadspolitiska program, assistansersättning, bostadstillägg och barnbidrag är antalet lägre och medianbeloppen ungefär som för sjukpenning. Däremot sticker assistansersättning ut där medianbeloppet som har betalats ut felaktigt är mycket stort, ungefär 80 000 kronor.

Figur 1 **Antal och medianbelopp för återkrav över 10 000 kronor orsakade av Försäkringskassan**

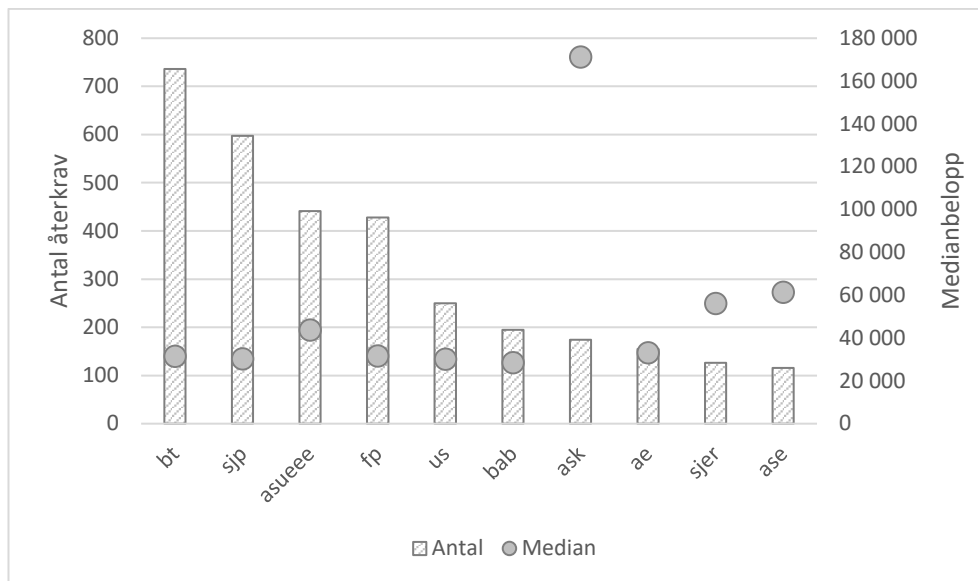


Fyra förmåner står för cirka 60 procent av antalet stora återkrav oavsiktligt orsakat av enskilda

Även oavsiktliga fel orsakade av enskilda är önskvärt att motverka, och återigen, särskilt större oavsiktliga fel. De förmåner som utmärker sig med de största antalen felaktiga utbetalningar på belopp över 20 000 kronor som skett till enskilda och som inte har varit föremål för kontrollutredning är bostadstillägg, sjukpenning, stöd till deltagare i arbetsmarknadspolitiska program och föräldrapenning. Inom dessa förmåner är medianbeloppen runt 30 000 kronor. Bland de övriga förmånerna förekommer större felaktiga utbetalningar orsakade av enskilda men de är färre till antalet.

Arbetskadelivränta sticker särskilt ut sett till medianbeloppet för de felaktiga utbetalningarna, då medianbeloppet är drygt 170 000 kronor.

Figur 2 **Antal och medianbelopp för återkrav över 20 000 kronor orsakade av enskilda**



En fråga man kan ställa sig är om de stora felaktiga utbetalningarna som orsakats av enskilda och som inte har skickats till kontrollutredning handlar om oavsiktliga fel, eller om de borde ha skickats till kontrollutredning.

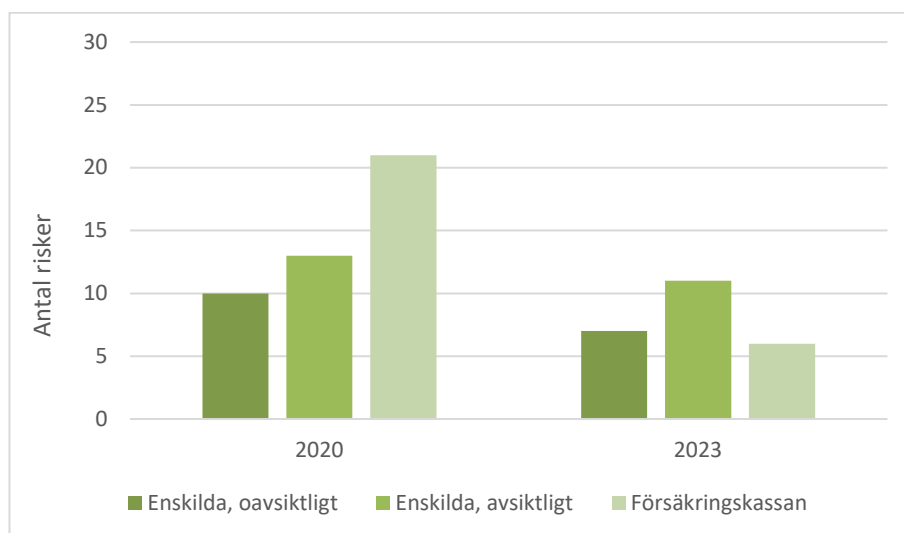
Snabbläsning:
Fortsätt på sidan 42

Mer balanserad bedömning i förmånernas riskanalyser 2023

I den tidigare lägesbilden²⁵ fann vi att Försäkringskassan stod för flest högt värderade risker i förmånernas riskanalyser av felaktiga utbetalningar år 2020.²⁶ För att undersöka utvecklingen har vi delat upp förmånerna i två grupper: större förmåner med försäkringsutgifter över 5 miljarder och mindre förmåner med försäkringsutgifter under 5 miljarder kronor under 2023.

Bland de större förmånerna har den övergripande riskbilden ändrats. Istället för att ge en bild av att Försäkringskassan står för merparten av de allvarligaste riskerna är värderingen mer balanserad 2023. Avsiktliga fel orsakade av enskilda utgör en större del av de högt värderade riskerna, vilket är rimligt sett till den befintliga kunskapen som finns om felaktiga utbetalningar.

Figur 3 **Antal högt värderade risker bland större förmåner (försäkringsutgifter över 5 miljarder kronor)**

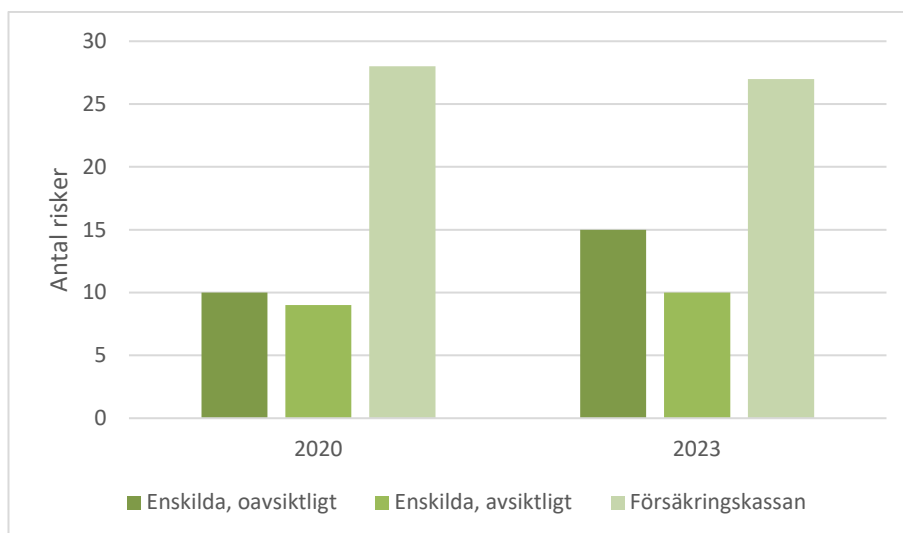


²⁵ Lägesbild. Försäkringskassans allvarligaste risker för felaktiga utbetalningar och bidragsbrott 2021–2022. Dnr FK 2023/017979.

²⁶ Riskernas sannolikhet och konsekvens bedöms på fyrgradiga skalor. Riskvärdet är produkten av riskens sannolikhet och konsekvens. Högt värderade risker har riskvärden större än eller lika med 9.

För de mindre förmånerna har en viss förändring skett, framförallt för antalet högt värderade risker som oavsiktligt har orsakats av enskilda. Dessa risker har ökat i antal. Även om Försäkringskassan bedöms stå för en stor del av de högt värderade riskerna kan detta vara en mer rimlig bild sett till riskbilden inom dessa förmåner.

Figur 4 **Antal högt värderade risker bland mindre förmåner
(försäkringsutgifter under 5 miljarder kronor)**



Vem begår bidragsbrott och varför?

Läsanvisningar

Redovisningen som följer är resultattung. Om läsaren direkt vill få en överblick av resultaten och hur de kan tolkas, rekommenderar vi att gå till avsnittet *Sammanfattande iakttagelser*.

Inledning

Inom ramen för arbetet med lägesbilden bedrivs en analysserie på temat ”Vem begår bidragsbrott och varför?”. Detta är ett område där kunskap kontinuerligt behöver byggas upp över tid och som är centralt i lägesbilsarbetet. Analysserien syftar till att kartlägga och beskriva vilka grupper av individer som begår bidragsbrott, typiska modus för brotten, deras drivkrafter och motiv, samt sociala, psykologiska och ekonomiska orsaker till brottsligheten. Hittills har analyser gjorts inom sjukpenning, ersättning för karensavdrag och för slutavstämningen inom bostadsbidrag. Analyser pågår inom tillfällig föräldrapenning och på temat bosättning eller vistelse utomlands.

Utvecklingen i samhället under de senaste åren har varit präglad av osäkerhet, minskad trygghet och en ökad hotbild från flera håll. För många individer har utvecklingen lett till en sämre och mer osäker ekonomisk situation genom bland annat den ökade inflationen och högre räntor. Det finns en ökad hotbild från den organiserade brottsligheten, både nationellt och internationellt. Den ökade digitaliseringen och större möjligheter till anonymitet i den legala samhällssfären, i kombination med tillitsbaserade system med bristande kontrollverktyg, gör att hotet i form av brott mot välfärdssystemen har ökat. Det finns också ett allt tydligare hot mot samhället då den kriminella världen bidrar till och möjliggör brottslighet genom ökad infiltration och otillåten påverkan. Sammantaget visar detta att hoten mot myndighetens system och sårbarheten är stor.²⁷

²⁷ Myndighetsgemensam lägesbild. Organiserad brottslighet 2023.

Kunskapen om brottsligheten är fundamental för att myndigheten ska vara bättre rustad inför framtiden för att:

- tidigt upptäcka trender och förändrade brottsliga beteenden
- snabbt kunna säkerställa effektiva kontroller vid införandet av nya förmåner och förändrad lagstiftning
- tidigt upptäcka förändrade attityder till och en ökad acceptans för bidragsbrott
- bättre kunna rikta och anpassa kontroller och kontrollsystemet efter den faktiska verkligheten
- bättre kunna arbeta med träffsäker kommunikation för att påverka attityder och brottsliga beteenden

Arbetet med att bygga denna kunskap är i sin linda. Det behöver bedrivas i två parallella spår: (1) empiriskt baserad kunskap genom analysarbete och (2) ett teoretiskt ramverk eller modell för att ge kunskapen en större kontext och mening. Ett sådant ramverk ökar möjligheten att bygga kunskapen kumulativt över tid, bidra till mer generella och användbara slutsatser och på lättare sätt kunna upptäcka och beskriva förändrade brottsliga beteenden och samhällsförändringar.

Nedan beskrivs ett förslag på ett enkelt ramverk som fångar centrala aspekter för att bygga kunskap om och genom detta effektivt motverka bidragsbrott. Förslaget har därmed inga anspråk på att uttömmande förklara och förstå kriminella beteenden i sin helhet. Ramverket består av följande delar:

- A. Två huvudsakliga grupperingar av individer. Grovt består uppdelningen av *vanliga medborgare* och individer som är en del av eller har kopplingar till *den organiserade brottsligheten*.
- B. *Modus operandi*, det vill säga hur det brottsliga upplägget ser ut.
- C. *Fundamentala drivkrafter*. Tre drivkrafter som har studerats av andra²⁸ är *need* ("behov"), *greed* ("girighet") och *opportunity* ("möjlighet"). *Need* handlar om att man lever i en situation där man behöver pengarna, till exempel på grund av spelberoende eller skulder. *Greed* å andra sidan handlar om individer som ser möjligheter få mer pengar, men som inte lever i en ekonomiskt utsatt situation. *Opportunity* beskriver att möjligheten till bidragsbrott kan dyka upp utan individen från början hade planerat att begå det. Dessa tre drivkrafter behöver inte vara uteslutande, och den ena kan leda till den andra.
- D. *Social miljö och inlärning*. Individer kan lära sig brottsupplägg av sin omgivning. Individens sociala omgivning kan också variera i form av acceptans för och syn på bidragsbrott. Detta kan fungera både som en

²⁸ Se till exempel Tunley, M. (2011). Need, greed or opportunity? An examination of who commits benefit fraud and why they do it. *Security Journal*, 24, 302–319. doi: 10.1057/sj.2010.5

riskfaktor och en skyddsfaktor. Risken att begå bidragsbrott bör öka om man befinner sig i ett socialt sammanhang där det är accepterat att missbruka socialförsäkringen, att begå skattebrott eller på andra sätt utnyttja samhällets resurser för egen vinning. Starka normer och socialt stigma mot bidragsbrott fungerar å andra sidan som en skyddsfaktor.

- E. *Psykologiska egenskaper*. Kan handla om risktagande, förlustaversion och förmåga till konsekvenstänk.
- F. *Ekonomisk utsatthet*. Individer kan leva i en ekonomiskt utsatt situation i form av skuldsättning.

Kompletterande analyser

Som nämndes i inledningen av detta kapitel har fördjupade analyser inom temat ”Vem begår bidragsbrott och varför?” genomförts för sjukpenning, ersättning för karensavdrag och slutavstämningen i bostadsbidrag. Den sistnämnda diskuteras separat i avsnittet *Specialfallet slutavstämningen inom bostadsbidrag*. Det pågår även en analys inom tillfällig föräldrapenning på samma tema. För att komplettera dessa analyser presenterar vi resultat för flera förmåner utifrån några bakgrundsegenskaper som har undersökts i de nämnda studierna. I de kompletterande analyserna har vi utgått från polisanmälda individer där polisanmälan skett under senare delen av 2019 till år 2023 för att definiera grupper inom respektive förmån som misstänks ha missbrukat förmånen. Gruppen som misstänks ha missbrukat en förmån kallas genomgående för *avsiktsgruppen*. Resultaten från studierna inom ersättning för karensavdrag och sjukpenning redovisas tillsammans med de kompletterande analyserna av andra förmåner.

Notera att resultaten från bostadsbidraget som presenteras baseras på polisanmälda individer och handlar framförallt om sammanboende/skenseparation, bosättning eller vistelse utomlands och att man inte bor på uppgiven adress.

Bakgrundsegenskaperna som vi har undersökt för flera förmåner är kön, var man är född, ekonomisk standard och ålder. Flera studier visar att dessa faktorer är kopplade till brottslighet.^{29, 30, 31}

Två sätt att beskriva grupper som begår bidragsbrott

I samtliga analyser har vi utgått från två perspektiv: (1) *över- och underrepresentation* och (2) *den faktiska (absoluta) fördelningen* av individer. Dessa två perspektiv visar på olika saker. *Överrepresentation* visar om en undergrupp som missbrakar en förmån är större än i en jämförelsegrupp. Att en viss grupp, till exempel de med låga inkomster, är överrepresenterade bland de som missbrakar en förmån kan hjälpa oss att förstå vissa drivkrafter bakom missbruket. Om vi istället ser till den *faktiska*

²⁹ Brås officiella kriminalstatistik 2023.

³⁰ Brå (2021). Misstänkta för brott bland personer med inrikes respektive utrikes bakgrund.

³¹ Brå (2023). Socioekonomisk bakgrund och brott – En kunskapsöversikt.

fördelningen, får vi en mer nyanserad bild av hur förekomsten av olika grupper ser ut. Även om en viss grupp är överrepresenterad betyder det inte nödvändigtvis att den står för det huvudsakliga missbruket av en förmån. Den faktiska förekomsten kan visa att underrepresenterade grupper i relativt stor utsträckning förekommer och är representerade bland de som missbrukar en förmån.

Vi börjar med att beskriva under- och överrepresentation för några bakgrundsegenskaper³², därefter kommer vi att redovisa den faktiska fördelningen av individer i grupperna utifrån bakgrundsegenskaperna. Vi kommer därefter presentera resultat från våra analyser av skuldsättning inom grupperna. Slutligen kommer vi att sätta resultaten i ett sammanhang och beskriva hur de kan tolkas.

³² Inom flera förmåner kan det bli missvisande att prata om under- och överrepresentation utifrån kön. Exempel som visar på detta är att kvinnan i en familj är ofta den som får ersättningen (t.ex. vid bosättning utomlands är det ofta kvinnan som uppbär olika bosättningsbaserade förmåner eller familjeförmåner) och därför blir kvinnor polisanmälda i en större utsträckning. Inom andra förmåner speglar inte fördelningen av män och kvinnor någon relevant storhet. Därför väljer vi för att presentera den faktiska könsfördelningen och inte över- och underrepresentation när vi beskriver fördelningen mellan kvinnor och män utan att ta hänsyn till andra bakgrundsegenskaper.

Över- och underrepresentation

Utrikesfödda individer är överrepresenterade i avsiktsgrupperna

I Tabell 12 presenteras kvoter som visar i vilken grad över- och underrepresentation förekommer utifrån indelningen inrikesfödd, inrikesfödd med utrikesfödda föräldrar och utrikesfödd. Värdena på kvoterna tolkas enligt följande exempel. Utgångspunkten är att en kvot med värde 1 visar att andelen individer i avsiktsgruppen med en viss egenskap, till exempel utrikesfödda, är lika stor som andelen utrikesfödda som finns i jämförelsegruppen. Ett värde under 1 visar att individer i avsiktsgruppen är underrepresenterade i relation till andelen som gruppen utgör i jämförelsegruppen. Ett värde över 1 visar på en överrepresentation av individer i avsiktsgruppen.

Tabell 12 **Över- och underrepresentation utifrån var man är född**

Förmån	Inrikesfödd	Utrikesfödda föräldrar	Utrikesfödd
Arbetsmarknadsstöd	0,6	1,2	1,3
Assistansersättning	0,4	0,8	3,1
Barnbidrag	0,1	0,8	3,0
Bostadsbidrag	0,6	1,5	1,2
Bostadstillägg	0,7	1,4	2,0
Ersättning för karensavdrag	0,9	1,9	1,2
Föräldrapenning	0,4	1,5	2,7
Sjukersättning	0,7	0,9	1,9
Sjukpenning	0,7	1,7	2,1
Tillfällig föräldrapenning	0,6	1,9	2,1
Underhållsstöd	0,3	1,4	1,8

Utrikesfödda tenderar att vara överrepresenterade i avsiktsgruppen inom nästan samtliga förmåner som presenteras. Överrepresentationen är särskilt stor inom assistansersättning, barnbidrag och föräldrapenning. Inrikesfödda är generellt underrepresenterade inom förmånerna vi har studerat, även om graden av underrepresentation varierar en del mellan olika förmåner. Individer i avsiktsgruppen med utrikesfödda föräldrar tenderar att vara överrepresenterade inom de flesta förmåner, förutom inom barnbidrag, assistansersättning och sjukersättning, där de är svagt underrepresenterade. Förmåner där inrikesfödda individer med utrikesfödda föräldrar i högre grad är överrepresenterade är ersättning för karensavdrag, tillfällig föräldrapenning och sjukpenning.

Individer med låg ekonomisk standard är överrepresenterade inom flera förmåner

För att undersöka fördelningen i olika inkomstgrupper har vi delat in individerna utifrån deras PGI³³ om de har en låg ekonomisk standard (under 60 procent av medianinkomsten) eller inte (se Tabell 13). Generellt är individer med låg ekonomisk standard överrepresenterade, men det finns flera undantag. Inom arbetsmarknadsstöd³⁴ och sjukersättning är individer med låg ekonomisk standard underrepresenterade. Inom assistansersättning, bostadsbidrag och bostadstillägg är andelen med låg ekonomisk standard ungefär lika stor i avsiktsgruppen som i jämförelsegruppen.

Tabell 13 **Över- och underrepresentation utifrån ekonomisk standard**

Förmån	Låg ekonomisk standard	Ej låg ekonomisk standard
Arbetsmarknadsstöd	0,5	2,3
Assistansersättning	1,1	0,9
Barnbidrag	3,8	0,2
Bostadsbidrag	1,1	0,8
Bostadstillägg	0,9	1,2
Ersättning för karensavdrag	1,4	0,9
Föräldrapenning	2,2	0,7
Sjukersättning	0,7	1,8
Sjukpenning	1,9	0,7
Tillfällig föräldrapenning	2,5	0,8
Underhållsstöd	1,7	0,4

Den absoluta fördelningen

En jämn könsfördelning inom flertalet förmåner

Inom flera förmåner blir det missvisande av olika anledningar att prata om under- och överrepresentation utifrån kön och vi har därför valt att endast redovisa den absoluta fördelningen i rapporten. Ett exempel på problematik inom familjeförmåner är att bidragsbrotten kan involvera familjen (föräldrarna) men att det ofta är kvinnan som erhåller förmånerna och är den som polisanmäls. Exempel på detta är sammanboende/skenseparation och bosättning eller vistelse utomlands.

Resultaten visar en relativt jämn könsfördelning inom de flesta förmåner. Undantagen är barnbidrag, bostadsbidrag och underhållsstöd, där kvinnor utgör en majoritet i respektive avsiktsgrupp. Det är förväntat i och med att dessa förmåner är vanliga bland individer som vistas eller bosatt sig utomlands utan att meddela Försäkringskassan. Eftersom kvinnan i familjen

³³ Utgångspunkten är individens senaste PGI-uppgift; i de fall uppgift för 2022 fanns användes denna. Om uppgift för 2022 saknades användes det senaste året som fanns tillgängligt.

³⁴ Ersättningar till personer som deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program: aktivitetsstöd, utvecklingsersättning och etableringsersättning.

ofta är den som uppbär dessa ersättningar är det förväntat att fler kvinnor polisanmäls. Detsamma gäller sammanboende/skenseparation, då kvinnan ofta är den som erhåller bostadsbidrag som ensamstående och underhållsstöd, trots att familjebandet inte är brutet.

Det är fler män än kvinnor i avsiktsgrupperna inom arbetsmarknadsstöd och föräldrapenning.

Tabell 14 **Fördelning av individer utifrån kön inom avsiktsgrupper, andelar (%)**

Förmån	Kvinnor	Män
Arbetsmarknadsstöd	39	61
Assistansersättning	48	52
Barnbidrag	68	32
Bostadsbidrag	73	27
Bostadstillägg	48	52
Ersättning för karensavdrag	61	39
Föräldrapenning	35	65
Sjukersättning	47	53
Sjukpenning	45	55
Tillfällig föräldrapenning	49	51
Underhållsstöd	92	8

Inrikesfödda utgör en relativt stor del av avsiktsgruppen

Som nämndes tidigare kan över- och underrepresentation till exempel visa på om vissa grupper utmärker sig i att de i större utsträckning än en jämförelsegrupp blir polisanmälda och kan ge vissa ledtrådar till vad som driver en individ att begå bidragsbrott. Detta säger dock ingenting om gruppens faktiska förekomst bland polisanmälda. Utrikesfödda var överrepresenterade inom samtliga förmåner som vi har analyserat. Inrikesfödda individer med utrikesfödda föräldrar var överrepresenterade, inom de flesta men inte samtliga studerade förmåner. Även om dessa grupper, och särskilt utrikesfödda, var överrepresenterade, betyder det inte att dessa grupper utgör huvuddelen av de individer som missbrukar förmånerna. Som vi kommer se i resultaten nedan finns det ett flertal förmåner där bilden är mer komplex.

Inom barnbidrag, bostadsbidrag och underhållsstöd utgör utrikesfödda en stor del av individerna i avsiktsgruppen. Det är troligen kopplat till att dessa förmåner ofta betalas ut fel på grund av vistelse eller bosättning utomlands, och utlandsfödda individer i större utsträckning lämnar Sverige för att bosätta sig utomlands.

Det är också fler utrikesfödda som polisanmäls inom arbetsmarknadsstöd; samtidigt är det också fler utrikesfödda individer som får arbetsmarknadsstöd. Inom assistansersättning utgör utrikesfödda också en stor del av avsiktsgruppen, men inom assistansersättning är majoriteten av brukarna inrikesfödda.

Samtidigt är det viktigt att lyfta fram förmåner som bostadstillägg, ersättning för karensavdrag, sjukpenning, sjukersättning och tillfällig föräldrapenning där inrikesfödda utgör en ungefärligt lika stor del eller större del än utrikesfödda. Det betyder att även om utrikesfödda är överrepresenterade bland de som missbrukar förmånerna, så utgör inrikesfödda en stor del av de denna grupp.

Tabell 15 **Fördelning av individer inom avsiktsgrupper utifrån var man är född, andelar (%)**

Förmån	Inrikesfödd	Utrikesfödda föräldrar	Utrikesfödd
Arbetsmarknadsstöd	20	5	75
Assistansersättning	30	7	63
Barnbidrag	9	3	88
Bostadsbidrag	21	6	73
Bostadstillägg	51	7	43
Ersättning för karensavdrag	66	8	26
Föräldrapenning	25	6	69
Sjukersättning	54	4	42
Sjukpenning	49	7	44
Tillfällig föräldrapenning	46	7	47
Underhållsstöd	17	8	76

Slutligen visar fördelningen att inrikesfödda individer med utrikesfödda föräldrar utgör en relativt liten del av avsiktsgruppen inom samtliga förmåner.

Låg ekonomisk standard är vanligt men många lever inte i en ekonomiskt utsatt situation

Inom flera förmåner är grupperna som lever med låg ekonomisk standard stora. Låg ekonomisk standard avser hushåll vars ekonomiska standard är mindre än 60 procent av befolkningen.³⁵ Särskilt stora är de inom barnbidrag, bostadsbidrag och underhållsstöd, vilket troligen baseras på att många kvinnor som polisanmälts på grund av vistelse eller bosättning utomlands har dessa förmåner och dessutom har en låg ekonomisk standard.

Även om grupperna med låg ekonomisk standard är stora inom vissa förmåner finns det stora grupper som polisanmälts som inte har låg ekonomisk standard inom andra förmåner, till exempel ersättning för karensavdrag och tillfällig föräldrapenning.

³⁵ Vi hade inte tillgång till hushållets inkomst utan fick utgå från individernas inkomst (pensionsgrundande inkomst, PGI). Låg ekonomisk standard definierades som att individens PGI var under 60 procent av medianinkomsten för det aktuella inkomståret.

Tabell 16 **Fördelning av individer inom avsiktsgrupper utifrån ekonomisk standard, andelar (%)**

Förmån	Låg ekonomisk standard	Ej låg ekonomisk standard
Arbetsmarknadsstöd	39	61
Assistansersättning	71	29
Barnbidrag	83	17
Bostadsbidrag	75	25
Bostadstillägg	73	27
Ersättning för karensavdrag	22	78
Föräldrapenning	45	55
Sjukersättning	54	46
Sjukpenning	42	58
Tillfällig föräldrapenning	24	76
Underhållsstöd	77	23

För att komplettera bilden ovan vill vi lyfta några ytterligare resultat från studierna av sjukpenning och ersättning för karensavdrag. Utöver att individer med låg ekonomisk standard var överrepresenterade i avsiktsgrupperna pekade resultaten också mot att dessa individer i större utsträckning lever i ensamhushåll. Inom ersättning för karensavdrag var det framförallt ogifta (och yngre) individer som utmärkte sig, medan i sjukpenning var det skilda som utmärktes av att de utgjorde en större del av avsiktsgruppen.

Det fanns också skillnader i vilka grupper där låg ekonomisk standard var kopplad till avsiktsgruppen. I både sjukpenning och ersättning för karensavdrag fanns en starkare koppling mellan ekonomisk utsatthet för inrikesfödda, medan utrikesfödda (särskilt män) var överrepresenterade, oavsett ekonomisk standard.

Några observationer om avvikande åldersfördelningar

När det gäller ålder ser vi inte lika tydliga skillnader mellan grupperna som för de andra bakgrundsfaktorerna, med undantag för några ersättningar. Tendensen är att individer i avsiktsgruppen är yngre än jämförelsegruppen, vilket vi ser inom flera förmåner. Större skillnader i medianålder finns inom ersättning för karensavdrag, sjukpenning och arbetsmarknadsstöd. Inom både ersättning för karensavdrag och sjukpenning var avsiktsgrupperna i genomsnitt yngre än jämförelsegrupperna. Medianåldern i avsiktsgrupperna var 6–7 år lägre än i jämförelsegrupperna. Däremot inom assistansersättning och bostadstillägg är medianåldern i avsiktsgruppen högre än i jämförelsegruppen.

Tabell 17 Medianålder i avsikts- och jämförelsegrupper

Förmån	Avsiktsgrupp	Jämförelsegrupp
Arbetsmarknadsstöd	40	43
Assistansersättning	50	38
Barnbidrag	38	39
Bostadsbidrag	37	38
Bostadstillägg	52	49
Ersättning för karensavdrag	33	40
Föräldrapenning	36	35
Sjukersättning	55	57
Sjukpenning	39	45
Tillfällig föräldrapenning	36	38
Underhållsstöd	37	39

Studien av sjukpenning möjliggjorde också mer komplexa analyser av ålder eftersom ålder kunde studeras i relation till diagnos. Resultaten visade att åldersfördelningen bland de polisanmälda avvek från åldersfördelningen i jämförelsegruppen, vilket blev särskilt tydligt när man tog hänsyn till vilken typ av diagnos som individerna var sjukskrivna för. Normalt tenderar yngre att vara överrepresenterade bland individer som har psykiatriska diagnoser och äldre är överrepresenterade bland individer som har rörelserelaterade diagnoser. I avsiktsgruppen fanns inte den förväntade relationen mellan ålder och diagnos. Det kan tyda på att många individer i avsiktsgruppen har lämnat oriktiga uppgifter från början i sjukfallet. Det kan också tyda på att yngre individer snabbare återfår arbetsförmågan och kan börja arbeta igen utan att meddela Försäkringskassan. Inom lägesbilden planeras en fördjupad aktgranskning av kontrollutredningar inom sjukpenning som förhoppningsvis kan ge bättre kunskap om modus för bidragsbrotten.

Skuldsättning

En låg inkomst kan vara en indikator på att individen befinner sig i en utsatt ekonomisk situation. En annan sådan indikator är om individen är skuldsatt hos Kronofogden. Individens grad av skuldsättning lyfts ibland fram som en orsak till att en individ väljer att begå brott, bland annat bidragsbrott. För att undersöka om en hög grad av skuldsättning är något som utmärker individer som missbrukar Försäkringskassans förmåner har ett analysarbete inletts inom ramen för arbetet inom lägesbilden. Data över individens skuldsättning beställdes från Kronofogden inom förmånerna sjukpenning, ersättning för karensavdrag, tillfällig föräldrapenning samt slutavstämningen i bostadsbidrag. Inom varje förmån användes de definitioner av individer som misstänks missbruka respektive förmån och en relevant jämförelsegrupp från respektive fördjupningsstudie som beskrivits tidigare i rapporten.

I denna lägesbild kommer endast en övergripande bild av dessa gruppers skuldsättning presenteras. En djupare analys av skuldsättning och betalningsvilja är planerad att genomföras senare.

Skuldsättning hos avsiktsgruppen definieras som att individen ska ha haft en skuld som skickats till indrivning inom 24 månader innan det år som den felaktiga utbetalningen upptäcktes, eller det år som ersättningen betalades ut. Skuldsättning togs fram för jämförelsegruppen på samma sätt, men utifrån om de hade fått ersättning under året som avsiktsgruppen definierades från. Skulderna som vi redovisar här rör både allmänna och enskilda mål, det vill säga skulder till stat och kommun samt till privatpersoner och företag.

Den generella bilden är att individer som missbrukar Försäkringskassans förmåner har en betydligt högre grad av skuldsättning hos Kronofogden än normalpopulationen inom respektive förmån (se Tabell 18).³⁶

Tabell 18 Andel skuldsatta inom respektive förmån fördelat på avsiktgrupp och jämförelsegrupp. Som referens används andel skuldsatta i Sveriges befolkning mellan 18–64 år

Förmån	Avsiktsgrupp	Jämförelsegrupp	Sveriges befolkning 18–64 år, 2022
Bostadsbidrag (slutavstämning)	28,7	17,3	5,5
Ersättning för karensavdrag	27,0	4,8	5,5
Sjukpenning	51,1	9,6	5,5
Tillfällig föräldrapenning	45,2	5,3	5,5

Inom samtliga förmåner är en mycket stor andel av individerna i avsiktsgruppen skuldsatta. Andelen ligger mellan cirka 29 procent inom bostadsbidrag (gäller endast slutavstämningen) och 51 procent inom sjukpenning. Som referens var andelen skuldsatta i Sveriges befolkning mellan 18–64 år drygt 5 procent år 2022. Jämförelsepopulationerna inom både tillfällig föräldrapenning och ersättningen för karensavdrag ligger under denna andel. Inom bostadsbidrag och sjukpenning är andelen skuldsatta i jämförelsepopulationen klart högre, men avsiktsgruppen är fortfarande skuldsatt i en betydligt större utsträckning.

Även om det finns skillnader i skuldsättning mellan olika inkomstgrupper, mellan kvinnor och män samt mellan utlandsfödda i jämförelse med inrikesfödda, så består det generella mönstret att individer som missbrukar Försäkringskassans förmåner i högre grad är skuldsatta i jämförelse med populationen i stort. Vi återkommer senare i rapporten till konsekvenser som detta kan ha för kontrollarbetet och effekter av olika kontroller.

³⁶ Resultaten gäller skulder till privatpersoner och företag. Individerna i avsiktsgrupperna hade också skulder till stat och kommun (skulder som t.ex. rör skatter, böter, studiemedel eller förmåner från Försäkringskassan) i en högre grad än jämförelsegrupperna.

Specialfallet slutavstämningen inom bostadsbidrag

Frågan om vem som begår bidragsbrott i relation till att man redovisar för låg inkomst inom bostadsbidrag kan ses som ett specialfall. Detta för att upptäcktsrisken är hundraprocentig – samtliga individers vita inkomst under året stäms av mot den preliminära inkomsten i ansökan. Inom de flesta andra förmåner är upptäcktsrisken betydligt lägre. Det innebär att samtliga individer blir återbetalningsskyldiga för hela eller en del av beloppet som har betalats ut felaktigt.

Eftersom samtliga individers årsinkomst kontrolleras är det troligt att individer som uppger en alldeles för hög inkomst två år i rad har agerat medvetet. Det framgår tydligt vid ansökan om bostadsbidrag att man så snart som möjligt ska anmäla till Försäkringskassan om ”Dina inkomster ändras och du tjänar mer eller mindre än vad du har uppgett.” Därför är det intressant att ett relativt stort antal individer väljer att upprepa felet, trots att de blir återbetalningsskyldiga av hela eller en stor del av det utbetalda beloppet. Eftersom brottsupplägget bör gå ut på att få pengar som man sedan inte betalar tillbaka är det rimligt att anta att dessa individer inte avskräcks av att få återkrav och fordringar till Försäkringskassan.

Vad kan vi då säga om individerna som missbrukar bostadsbidrag, trots att de vet att de kommer att bli upptäckta och återbetalningsskyldiga? Bland hushåll med en vuxen (med eller utan hemmavarande barn) är utrikesfödda individer överrepresenterade i avsiktsgruppen. I övrigt är köns- och åldersfördelningen relativt jämn mellan avsikts- och jämförelsegrupperna. Detta mönster liknar det vi har observerat inom flera andra förmåner.

Om vi ser till skuldsättning är avsiktsgruppen skuldsatt hos Kronofogden i högre grad (29 procent) än jämförelsegruppen, även om jämförelsegruppen inom bostadsbidrag generellt har fler skuldsatta individer (17 procent) än befolkningen i stort (5,5 procent).

En annan aspekt som utmärker detta bidragsbrott är att systematiskt missbruk av förmånen – det vill säga att man under två eller fler år systematiskt anger för lite inkomst och tjänar betydligt mer, så man kanske inte har rätt till bostadsbidraget alls – mycket sällan skickas till kontrollutredning, trots att det uppenbart rör sig om avsiktliga fel i många fall.

Försäkringskassan har, trots tillgång till Skatteverkets månadsuppgifter, inte stoppat detta brottsupplägg. Det är olyckligt, eftersom dessa individer kan fortsätta ansöka om bostadsbidrag på felaktiga grunder år efter år. Även om individerna blir återbetalningsskyldiga innebär det kostnader för myndighetens fordringshantering. Det är också pengar som troligen inte i någon större utsträckning kommer att återbetalas till staten. Tidigare fanns möjligheten att få en (ur den återbetalningsskyldiges synvinkel) lukrativ avbetalningsplan av Försäkringskassan, men i och med att myndigheten nu kan skicka direkt verkställbara krav till Kronofogden för indrivning bör möjligheterna till ett inkomstbringande upplägg minska. Dock finns det en risk att hanteringen inte har en avskräckande effekt på grund av att många

av dessa individer redan har skulder hos Kronofogden. Det är viktigt att följa utvecklingen av avsiktliga fel i bostadsbidrag och om problemet kvarstår att myndigheten försöker stoppa dessa felaktiga utbetalningar innan de sker, eftersom kontrollverktygen finns i form av månadsuppgifter från Skatteverket.

Sammanfattande iakttagelser

Vi har på flera sätt undersökt frågan ”Vem begår bidragsbrott och varför?” genom att börja kartlägga och beskriva vilka grupper av individer som begår bidragsbrott, om vi bättre kan förstå deras drivkrafter och motiv, samt sociala, psykologiska och ekonomiska orsaker till brottsligheten. Analyser har hittills genomförts inom sjukpenning, ersättning för karensavdrag och för slutavstämningen inom bostadsbidrag. I lägesbilden presenterades också kompletterande resultat från fler förmåner. De viktigaste resultaten diskuteras nedan.

Bidragsbrott utifrån behov – en ekonomiskt utsatt situation

Till att börja med ser vi tydliga tecken på att många som begår bidragsbrott befinner sig i en ekonomisk utsatt situation. Vidare ser vi att avsiktsgrupperna inom flera förmåner i relativt stor utsträckning har skulder hos Kronofogden. Dessa resultat kan peka på att de som begår bidragsbrott är individer som agerar utifrån en behovsstyrd situation (*need*). Utifrån resultaten skulle därmed en rimlig slutsats vara att en drivkraft bakom bidragsbrotten är att dessa individer befinner sig i en utsatt ekonomisk situation, både utifrån den relativt låga inkomst de har eller deras skuldsättning. Men det behöver inte vara den enda förklaringen. Det kan finnas andra faktorer som gör att dessa individer har försatt sig i en ekonomiskt utsatt situation och att de dessutom väljer att begå bidragsbrott. Det skulle kunna handla om en lägre förmåga att planera och leva livet utifrån ett konsekvenstänk, det vill säga vilka konsekvenser ens handlingar får i framtiden.

Bidragsbrott utifrån girighet

Resultaten pekar också på att girighet (*greed*) förekommer, då individer som inte lever i en ekonomisk utsatt situation utgör en relativt stor del av de som begår bidragsbrott. Vad drivs dessa individer av? Analysen av skuldsättning pekar mot att även individer med högre inkomster inom avsiktsgrupper är skuldsatta i en större utsträckning än jämförelsegrupper, men samtliga individer har inte skulder hos Kronofogden.³⁷ Även om all bidragsbrottslighet är allvarlig är det särskilt problematiskt med individer som begår bidragsbrott men vars ekonomiska situation är relativt god. Det skulle kunna vara tecken på att det finns grupper i samhället som inte har förtroende för socialförsäkringen eller för staten i stort. Det kan också vara så att de ser mindre allvarligt på bidragsbrott och befinner sig i ett socialt sammanhang där det finns acceptans för att begå brott mot staten. Utifrån

³⁷ Vi återkommer till skuldsättningen bland personer som begår bidragsbrott i nästa kapitel, där vi diskuterar resultatens konsekvenser för myndighetens kontrollarbete.

legitimiteten och förtroendet för socialförsäkringen är det viktigt att följa utveckling hos denna grupp framöver.

Relativt jämn könsfördelning i avsiktsgrupperna

Resultaten visar en relativt jämn könsfördelning bland polisanmälda individer inom de flesta förmåner. Detta är i linje med vilka som lagförs för bidragsbrott.³⁸ Som jämförelse var fördelningen 25 procent kvinnor och 75 procent män bland de som lagfördes för bedrägeribrott under 2023.³⁹

Utrikesfödda är överrepresenterade i avsiktsgruppen inom många förmåner

Resultaten visar att utrikesfödda är överrepresenterade i avsiktsgruppen inom samtliga studerade förmåner. Även om utrikesfödda utgör en stor del av avsiktsgruppen sett till den faktiska fördelningen förekommer också en stor del inrikesfödda i avsiktsgrupperna. Inrikesfödda individer med utrikesfödda föräldrar var överrepresenterade inom de flesta, men inte alla, studerade förmåner. Dessa resultat är delvis i linje med annan forskning om liknande brottslighet.⁴⁰ För att jämföra våra resultat med annan forskning utgår vi från Brås studie (2021) som bland annat jämför över- och underrepresentation hos inrikes- och utrikesfödda inom olika brottstyper.⁴¹ Vi jämför med bedrägeribrott eftersom den brottstypen ligger närmst bidragsbrott av de brottstyper som Brå redovisar. Som referensgrupp använde Brå inrikesfödda individer med två inrikesfödda föräldrar. Utrikesfödda individer var 2,3 gånger mer sannolika att misstänkas för bedrägeribrott, medan inrikesfödda med två utrikesfödda föräldrar var 2,9 gånger vanligare att vara misstänkta för bedrägeribrott.⁴² Även om vi ser en överrepresentation av båda dessa grupper av individer, visar resultaten inte konsekvent för alla studerade förmåner att inrikesfödda med två utrikesfödda föräldrar är överrepresenterade i avsiktsgrupperna. Detta visar på att det är viktigt att bygga kunskap och förståelse för bidragsbrott separat från andra brottstyper, även om de kan verka vara närliggande.

Vad kan studierna ge oss för mer kunskap om bidragsbrott?

För att bättre förstå vilka individerna är och varför de begår bidragsbrott kan vi också se till de specifika förmånerna som bidragsbrottet har skett inom. Resultaten måste tolkas i relation till hur bidragsbrottsupplägget kan se ut. För att begå bidragsbrott inom ersättning för karensavdrag, precis som tillfällig föräldrapenning, krävdes endast några knapptryckningar för att begå brottet. Dessa förmåner kan beskrivas som ”bankomatförmåner”. På ett sätt är det enkelt att besvara frågan varför individen har begått bidragsbrott –

³⁸ Brås officiella kriminalstatistik 2023.

³⁹ Ibid

⁴⁰ Brå (2021). Misstänkta för brott bland personer med inrikes respektive utrikes bakgrund.

⁴¹ Standardiserade resultat där tar hänsyn till ålder, kön, kommutyp, disponibel inkomst. Mer relevant med standardiserade resultat som håller dessa faktorer konstanta. Inom studierna av ersättning för karensavdrag och sjukpenning var överrepresentationen av utlandsfödda lika stor, oavsett om hänsyn togs till de studerade bakgrundsegenskaperna.

⁴² Brå redovisar även statistik för inrikesfödda individer med en utrikesfödd förälder, men vi hade inte tillgång till denna kategorisering.

individen vill ha mer pengar. Drivkrafterna bakom är däremot svårare att besvara. Det vi kan lära oss av en tillfällig ersättning som ersättning för karensavdrag, där dessutom få kontroller gjordes och det var enkelt att ansöka om ersättning (felaktigt), är att många individer verkar ha tagit tillfället i akt och på felaktiga grunder ansökt om ersättning. Det är också intressant att dessa individer snabbt verkar ha upptäckt och använt möjligheten att begå bidragsbrott. Den studerade avsiktsgruppens fortsatta nyttjande och eventuellt missbruk av Försäkringskassans förmåner är viktigt att följa över tid, särskilt då förmånen kan ha fungerat som en ”inkörsport” för vissa unga som inte tidigare har fått ersättning från eller begått bidragsbrott mot myndigheten.

Om vi istället ser till sjukpenning krävs mer av individen för att begå bidragsbrott. Individen behöver ha en anställning, oavsett om det rör sig om en faktiskt och korrekt anställning eller om den är falsk. Men den behöver dessutom ett intyg från en läkare som på ett tillräckligt trovärdigt sätt beskriver hur funktionsnedsättningarna begränsar arbetsförmågan. I de fall läkaren inte är en del av brottsupplägget och individen lämnar felaktiga uppgifter redan vid ansökan krävs även att individen på ett övertygande sätt får läkaren att tro på individens uppgifter. Detta är mer krävande än att trycka på en knapp.

Inom sjukpenning kan även möjligheten till att begå ett brott dyka upp under tiden individen har ersättning. Det kan handla om att individen tillfrisknar och går tillbaka och arbetar men anmäler inte detta och fortsätter samtidigt att vara sjukskriven. Det kan även vara så att en möjlighet till att tjäna pengar på ett annat jobb än det individen är sjukskriven ifrån, vitt eller svart, dyker upp och men att individens faktiska funktionsnedsättning inte begränsar möjligheten att utföra detta alternativa arbete. Det dyker alltså upp en möjlighet (*opportunity*) till ett brottsupplägg som ger individen extra inkomster men som inte var planerat från början.

Dessutom finns det också andra anledningar och drivkrafter till att begå bidragsbrott inom sjukpenning än att få dubbel ersättning genom både sjukpenning och lön för samma tid. Det kan handla om att individen under en period inte vill arbeta, eller att den vill få en grundförsörjning för att kunna vara frånvarande från sitt arbete för att ägna sig åt annan kriminell verksamhet. Beloppen som betalas ut felaktigt blir över tid större och det är enklare att få ut större belopp jämfört med tillfällig föräldrapenning och ersättning för karensavdrag, även om brottet kräver mer arbete. Scenarier och drivkrafter bakom brottsligheten inom en förmån som sjukpenning är alltså mer komplex än inom till exempel tillfällig föräldrapenning och det finns därmed fler frågor vi vill att en analys inom förmånen ska besvara.

Resultaten från studien inom sjukpenning pekar mot att en relativt stor del av bidragsbrotten kan handla om att hela sjukskrivningen var felaktig. Ett resultat som pekar mot detta är att symtomdiagnoser används i onormalt stor utsträckning i avsiktsgruppen. Symtomdiagnoser är betydligt enklare att få läkarintyg för, eftersom diagnoserna ställs utifrån individens egna uppgivna symtom och inte utifrån tillförlitliga testresultat eller direkta observationer

av en funktionsnedsättning. För att bättre förstå bidragsbrotten inom sjukpenning planeras en studie av modus inom sjukpenning, vilket kan ge mer kunskap om vad som ligger bakom bidragsbrotten.

Den organiserade brottslighetens roll

En ytterligare drivkraft som vi inte har haft möjlighet att undersöka i denna lägesbild är den organiserade brottsligheten. Den organiserad brottslighet kan använda Försäkringskassans förmåner som grundförsörjning eller som direkta målet för brottsligheten. Detta fenomen kan ses som ett uttryck för girighet. Dessutom medför den organiserade brottsligheten dubbla skadeverkningar, både i att pengar betalas ut felaktigt men också att dessa pengar kan användas för att bedriva den kriminella verksamheten. Mer kunskap behövs om den organiserade brottslighetens nyttjande och brott mot socialförsäkringen; i vilken utsträckning förekommer det och hur sårbar är Försäkringskassan för denna typ av brottslighet? För att förstå bidragsbrottsligheten i denna grupp behöver både kriminella aktörer och deras närstående studeras. Hoten från den organiserade brottsligheten mot välfärden och samhället har fått enorm uppmärksamhet av myndigheter, regeringen och media, men vi vet ännu inte i vilken utsträckning brottsligheten sker och hur omfattande den är.

Fyra fundamentala drivkrafter bakom bidragsbrott

Sammantaget har vi lyft fyra fundamentala drivkrafter för att begå bidragsbrott som skiljer sig åt, samt själva möjligheten att begå bidragsbrott. Vi kan förvänta oss olika effekter av kontrollinsatser utifrån individernas olika drivkrafter och livssituationer samt beroende på hur brottsupplägget ser ut, det vill säga dess *modus operandi* (till exempel, sker brottet direkt vid ansökan eller under tiden individen har ersättningen?). Drivkrafterna bakom brotten kan ses som olika typer av hot. Om individer agerar utifrån en utsatt ekonomisk situation (*need*) är ett typ av hot, ett annat hot är om förtroendet för systemet är lågt och att individer därför väljer att begå bidragsbrott utan ekonomisk utsatthet som drivkraft (*greed*), ett tredje hot utgörs av att individer väljer att begå brott för att en ny möjlighet (*opportunity*) dyker upp (som till exempel skedde när ersättningen för karensavdrag tillfälligt infördes) och ett fjärde hot är där *organiserad brottslighet* som en vald livsstil ligger bakom bidragsbrotten. Kunskapsuppbyggnaden inom området pågår, men mer behövs för att ge myndigheten en god bild av hur problematiken ser ut och vad som kan göras åt den.

Snabbläsning:
Fortsätt på sidan 51

Ett individperspektiv på missbruk

I detta kapitel utgår vi från ett individperspektiv i analyser av bidragsbrott. Vi undersöker om det finns tecken på att individer missbrukar mer än en förmån, eller om bidragsbrott sker isolerat inom en förmån. Vi undersöker också i vilken utsträckning individer som missbrukar Försäkringskassans förmåner betalar tillbaka pengarna.

Åtta procent av individerna står för 80 procent av de felaktiga utbetalningarna

Vi har analyserat felaktiga utbetalningar orsakade av enskilda individer under en fyraårsperiod (2020–2023) ur ett individperspektiv och särskilt studerat individer som ackumulerat under dessa fyra år fått stora felaktiga utbetalningar. Vi har tittat på hur många individer det handlar om, hur mycket pengar som betalas ut felaktigt, om det har skett inom en eller flera förmåner och om pengarna återbetalas.

Resultaten visar att ett fåtal individer står för en stor del av de felaktiga utbetalningarna. Cirka åtta procent av individerna står för 80 procent av beloppet som har betalats ut felaktigt på grund av att enskilda har lämnat oriktiga uppgifter eller inte anmält ändrade förhållanden. Dessa 8 procent utgörs av individer som har fått 40 000 kronor eller mer i konstaterade felaktiga utbetalningar under fyraårsperioden. De felaktiga utbetalningarna har framförallt skett inom en förmån; 63 procent av individerna har fått felaktiga utbetalningar av en förmån och 26 procent inom två förmåner. Endast tio procent har fått felaktiga utbetalningar i tre eller fler förmåner.

Eftersom individerna ackumulerat fått större felaktiga utbetalningar kan vi sluta oss till att det till stor del handlar om individer som har gjort avsiktliga fel.

Individer med stora ackumulerade felaktiga utbetalningar betalar tillbaka i lägre utsträckning

Individerna som har fått större felaktiga utbetalningar betalar i lägre utsträckning tillbaka pengarna till Försäkringskassan (se Tabell 3) och dessa individers krav skickas i mycket högre utsträckning till Kronofogden för indrivning.⁴³ Dessutom har personer som missbrukar Försäkringskassans förmåner oftare redan skulder hos Kronofogden (se avsnittet Skuldsättning).

⁴³ Källa: Försäkringskassans fordringsstatistik.

Tabellen nedan visar i vilken grad olika grupper betalar sina återkrav.⁴⁴ Grupperna består av individer som under perioden 2020–2023 ackumulerat över perioden har fått olika stora konstaterade felaktiga utbetalningar. Det vill säga, en individen kan ha fått ersättning felaktigt utbetalat flera gånger under perioden och som har upptäckts av Försäkringskassan. Tabellen visar att en betydligt lägre andel av individerna i grupper som under perioden har fått stora felaktiga utbetalningar betalar tillbaka sina återkrav. I tabellen nedan redovisas endast beslutade återkrav för 2023, men mönstret är detsamma för 2022.⁴⁵

Tabell 19 **Andel individer per grupp av ackumulerade felaktiga utbetalningar under perioden 2020–2023 som har betalat sina återkrav som beslutades 2023**

Grupper av ackumulerade felaktiga utbetalningar (kronor)	Betalade innan förfalldatum (%)	Fullbetalda (%)
0 – 10 000	33	67
10 000 – 20 000	27	50
20 000 – 30 000	23	43
30 000 – 40 000	22	37
Över 40 000	15	10

Tecken på multimissbruk

Vi har undersökt tecken på multimissbruk på flera sätt. Med multimissbruk avses att flera förmåner missbrukas, eller ett systematiskt missbruk av samma förmån under olika tidsperioder. Tecken på multimissbruk kan studeras på flera sätt. Ett sätt är att undersöka i vilken utsträckning individer som missbrukar en enskild förmån har upptäckts, eller visar tecken på att missbruka en eller flera andra förmåner. För att undersöka detta har vi undersökt i vilken utsträckning definierade avsiktsgrupper inom flera förmåner har förekommit i kontrollutredningar. Vi har också undersökt i vilken utsträckning avsiktsgruppen inom ersättning för karensavdrag har orimligt stora uttag av tillfällig föräldrapenning. Ett annat sätt att undersöka multimissbruk, eller snarare systematiskt missbruk inom samma förmån, är att titta på utfallet av kontroller av individer som tidigare har polisanmälts.

Att bättre förstå förekomsten av och tecken på multimissbruk är viktigt för att öka myndighetens förmåga att upptäcka dessa individer och kunna stoppa missbruk tidigare än vad som görs idag.

Våra resultat visar på att individer som missbrukat en gång har betydligt högre sannolikhet att ha missbrukat en eller flera förmåner vid något annat tillfälle.

⁴⁴ Återkravsärenden som omfattas av beloppsgränsen på 2 000 kronor för återkravsutredning har exkluderats.

⁴⁵ Fordringsdata från och med oktober 2021 fanns tillgänglig för analys.

Individer som missbrukar en förmån förekommer i andra kontrollutredningar i en mycket högre grad

Vi har undersökt tecken på multimissbruk bland individer som misstänks göra avsiktliga fel i sjukpenning, ersättning för karensavdrag, tillfällig föräldrapenning och slutavstämningen i bostadsbidrag.

Inom samtliga studerade förmåner ser vi att individer i avsiktsgrupperna är starkt överrepresenterade i kontrollutredningar med åtgärd.⁴⁶ Även om andelarna av individer som har upptäckts i en kontrollutredning av en annan förmån med åtgärd är relativt låga i avsiktsgrupperna (se Tabell 20), förekommer de i en betydligt större utsträckning än individer i jämförelsegrupperna.

Tabell 20 **Andel (%) av individer i avsiktsgrupper och jämförelsegrupper som varit föremål för kontrollutredning inom en annan förmån med åtgärd**

Förmån	Avsiktsgrupp	Jämförelsegrupp
Bostadsbidrag (slutavstämning)	7,8	3,1
Ersättning för karensavdrag	4,5	0,9
Sjukpenning	7,7	0,6
Tillfällig föräldrapenning	5,9	0,8

Vi kan anta att problemet är betydligt större än vad resultaten visar. Generellt sett är sannolikheten att upptäckas låg. Sannolikheten att en individ dessutom blir föremål för kontrollutredning, särskilt för vissa typer av fel, är därmed ännu lägre.

Mycket fel upptäcks bland individer som fortsätter göra stora uttag av tillfällig föräldrapenning efter polisanmälan

Studien av kontrollers effekter på uttag av tillfällig föräldrapenning⁴⁷ undersökte storlek på uttag efter att en polisanmälan hade skett. Bland annat studerades utfallet av att dessa individer återigen blev föremål för kontrollutredning. Bland individer som polisanmälades efter sin första kontrollutredning och därefter fortsatte göra stora uttag blev 58 procent polisanmälda igen och 81 procent hade fått felaktiga utbetalningar av tillfällig föräldrapenning. I studien definierades stora uttag som ett uttag större än 20 nettodagar under minst ett av åren efter den första kontrollutredningen.

⁴⁶ Kontrollutredningar där impulsen inkluderade förmånen som avsiktsgruppen definierades inom exkluderades. Till exempel, kontrollutredningar för avsiktsgruppen inom ersättning för karensavdrag inkluderade endast kontrollutredningar där rätten till ersättning för karensavdrag inte hade utretts, antingen som ensam förmån eller tillsammans med andra förmåner.

⁴⁷ Avdelningen för ledningsstöd och analys. Skillnad i uttag av vab efter kontrollutredning (2024). Arbetsmaterial.

Bland individer som inte hade stora uttag efter den första polisanmälan men som blev föremål för kontrollutredning igen blev 42 procent polisanmälda och 68 procent hade fått felaktiga utbetalningar, det vill säga lägre andelar än hos dem med stora uttag. Även om andelen som polisanmälades en andra gång är högre i storuttagsgruppen var andelen polisanmälda relativt stor i gruppen som inte hade haft stora uttag. Sammantaget visar dessa resultat att det finns en stor sannolikhet för individer som har upptäckts göra avsiktliga fel att fortsätta göra det inom tillfällig föräldrapenning (trots polisanmälan). Det finns därför goda skäl att fortsätta kontrollera individer som har polisanmälts.

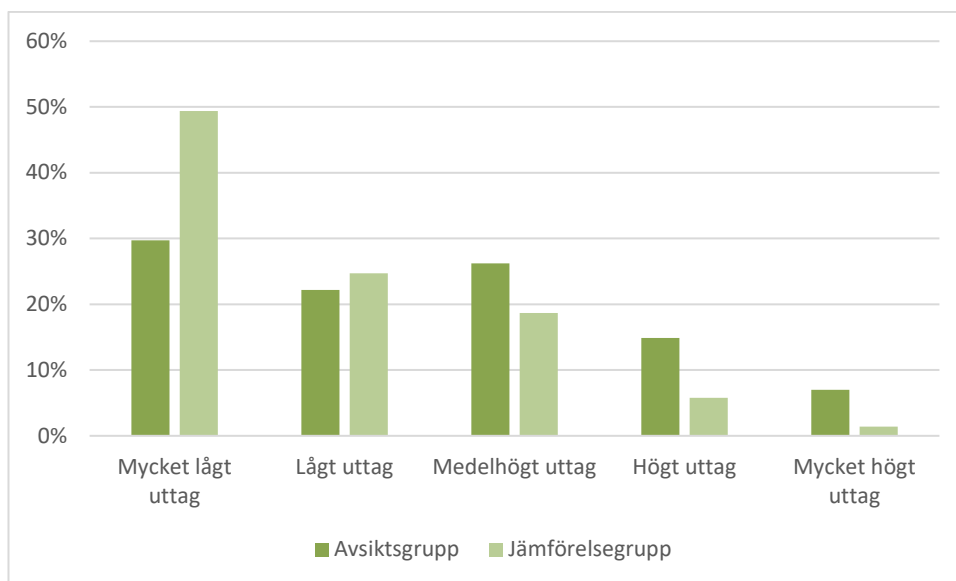
En annan lärdom av dessa resultat är att det finns en grupp individer som fortsätter missbruka till och med samma förmån, trots polisanmälan och återkrav. Det finns exempel på individer som har upptäckts och polisanmälts betydligt fler gånger än två. Troligen är mörkertalet stort eftersom samtliga individer som polisanmäls inte fortsatt blir föremål för kontrollutredning.

Avsiktgruppen inom ersättning för karensavdrag har orimligt stora uttag av tillfällig föräldrapenning

I denna lägesbild genomförde vi också kompletterande analyser på avsiktgruppen inom ersättning för karensavdrag för att undersöka tecken på multissbruk. Eftersom orimligt stora uttag av tillfällig föräldrapenning är en stark indikator på att individen kan ha gjort avsiktliga fel inom tillfällig föräldrapenning undersökte vi uttag av tillfällig föräldrapenning under en femårsperiod (2019–2023). Grupperingen i uttagsnivåer har definierats på följande sätt: mycket lågt uttag (upp till 5 nettodagar i årsuttag), lågt uttag (mellan 5 och 10 dagar i årsuttag), medelhögt uttag (10–20 dagar), högt uttag (20–35 dagar) och mycket högt uttag (mer än 35 dagar). Notera att medeluttaget av tillfällig föräldrapenning var 8,8 nettodagar per mottagare under 2023.⁴⁸ Det innebär att kategorin *lågt uttag* inkluderar en stor del av individerna med ”normaluttag” av förmånen. De kategorier vi särskilt kommer att studera är *högt* och *mycket högt* uttag, då dessa individer har orimligt stora uttag och på gruppnivå är detta en indikator på att det finns en stor sannolikhet att individerna har gjort avsiktliga fel.

⁴⁸ Försäkringskassans statistikdatabas, fk.se (2024-05-13).

Figur 5 Uttag av tillfällig föräldrapenning under 2023 i avsiktsgrupp och jämförelsegrupp inom ersättning för karensavdrag



Under samtliga studerade år (2019–2023) var andelen individer i avsiktsgruppen med stora uttag mycket större än i jämförelsegruppen. I figuren ovan ser vi uttag av tillfällig föräldrapenning under 2023. Andelen med mycket högt uttag var fem gånger större än i jämförelsegruppen, medan det var 2,6 gånger större för de med högt uttag, och 1,4 gånger större bland de som hade ett medelhögt uttag. Med andra ord, avsiktsgruppen utmärker sig mer desto större uttag som har gjorts.

Vi ville också undersöka om det fanns en systematik i orimligt stora uttag av tillfällig föräldrapenning inom avsiktsgruppen. Därför undersöktes hur stor del av individerna i avsiktsgruppen som hade haft ett högt eller mycket högt uttag under minst två av åren i den studerade femårsperioden. Ungefär 26 procent av avsiktsgruppen hade ett högt eller mycket högt uttag under minst två år; motsvarande siffra var cirka 6 procent i jämförelsegruppen.

Ett annat sätt att undersöka systematiken i de orimligt stora uttagen är antalet år som individerna i avsiktsgruppen har haft ett högt eller mycket högt uttag av tillfällig föräldrapenning. I avsiktsgruppen hade 14 procent ett orimligt stort uttag under minst tre och upp till fem år; i jämförelsegruppen var andelen 2 procent. Här exkluderas de individer som under en begränsad tidsperiod (så som ett eller två år av fem) har ett stort uttag, och visar tydligt att avsiktsgruppens uttag skiljer sig från jämförelsegruppen.

Sammanfattande iakttagelser

I detta kapitel utgick vi från ett individperspektiv i analyser av bidragsbrott. Vi undersökte om det fanns tecken på att individer missbrukar flera förmåner, eller om bidragsbrott sker isolerat inom en förmån. Vi undersökte också i vilken utsträckning individer som missbrukar Försäkringskassans förmåner betalar tillbaka pengarna. Sammantaget visade resultaten att:

- Ett fåtal individer står för en stor del av det upptäckta missbruket av Försäkringskassans förmåner. Ett rimligt antagande är att det även ser ut så för populationen i stort som missbrukar Försäkringskassans förmåner.
- När Försäkringskassan upptäcker individer som över tid fått stora felaktiga utbetalningar sker det framförallt inom en enda förmån.
- Individer som missbrukar en förmån är mer sannolika att missbruka andra förmåner.
- Individer som har fått stora felaktiga utbetalningar är mindre benägna att återbetala dem och deras fordringar skickas i större utsträckning till Kronofogden.

I nästa kapitel diskuteras konsekvenserna av dessa resultat för Försäkringskassans arbete med att upptäcka och motverka bidragsbrott.

Snabbläsning:
Fortsätt till sidan 52

Konsekvenser för kontrollarbetet

Resultaten som beskrevs i föregående kapitel har flera konsekvenser för kontrollarbetet mot bidragsbrott. Kort kan man säga att Försäkringskassan behöver upptäcka individer som missbrukar förmåner så snabbt som det är möjligt och om individerna har begått eller begår brott inom flera förmåner. När det sedan finns kunskap om att en individ potentiellt har missbrukat en eller flera förmåner, fortsätt kontrollera individens nya ansökningar eller hitta andra sätt att hindra framtida felaktiga utbetalningar till individen.

Ett stärkt individperspektiv en väg framåt i kontrollarbetet

Det finns flera perspektiv på myndighetens arbete mot bidragsbrott. Det mest grundläggande är ett förmåns- eller ärendeperspektiv. Det handlar om att identifiera ärenden där man tror att missbruk sker inom respektive förmån. Med andra ord är förmånen och risken för brott inom den i fokus. Försäkringskassan har arbetat under en längre tid utifrån ett förmåns- och ärendeperspektiv, vilket bland annat har resulterat i bättre möjligheter att upptäcka bidragsbrott inom assistansersättning och tillfällig föräldrapenning.

Ett annat perspektiv är att missbruket i grunden handlar om att utnyttja systemet och uppgive felaktiga förhållanden eller uppgifter – ett tematiskt perspektiv på bidragsbrott. Flera uppgifter och förhållanden är förmånsgemensamma. Utifrån detta perspektiv riktas kontrollarbetet mot de förhållanden eller uppgifter som är fel. Till exempel felaktig folkbokföring, eller medicinska tillstånd som är inkorrekta. Utifrån detta fokus kan kontroller och kontrollverktyg utvecklas för att upptäcka felaktigheter och få mer generell kunskap, så som hur myndigheten kan upptäcka bosättning utomlands. Det kan också handla om att kluster av förmåner utreds, till exempel familjeförmåner vid bosättning utomlands. Även om ett tematiskt perspektiv kan ta hänsyn till att det är en individ eller flera individer som lämnar felaktiga uppgifter är det inte ett uttalat individperspektiv på brott. Den tematiska utgångspunkten används också i viss utsträckning på myndigheten idag. Styrkan är att kunskapsöverföring mellan förmåner kan bli större jämfört med ett arbete som bedrivs ur ett förmåns- och ärendeperspektiv, eftersom man arbetar tillsammans över förmånsgränserna för att upptäcka felaktigheter.

Ett individperspektiv utgår från att det finns kunskap om den specifika individen som är viktig för att upptäcka tidigare missbruk och för att förhindra framtida bidragsbrott. Det bygger på antagandet att en individ som begår brott i en förmån har större sannolikhet att tidigare ha missbrukat en eller flera förmåner, men har också en större sannolikhet att fortsätta missbruka förmåner.

Individperspektivet kan utökas till ett nätverksperspektiv, vilket innebär att man gör antagandet att individer som missbrukar en eller flera förmåner tenderar att befinna sig i sammanhang där individer har en större sannolikhet att också missbruka förmåner. Ett nätverksperspektiv innebär att använda kunskapen om att viss brottslighet inte utförs av enskilda individer utan i en kontext av eller nätverk av individer. Nätverksperspektivet är ett område där vi behöver mer kunskap.

Ett framgångsrikt kontrollarbete använder sig av alla beskrivna perspektiv och det finns kunskap inom respektive perspektiv som är användbar för att upptäcka och motverka bidragsbrott. Sammantaget visar resultaten på vikten av att Försäkringskassan utvecklar kontrollarbetet mot bidragsbrott utifrån ett individperspektiv. En konsekvens av att multimissbruk förekommer är att det finns ett stort värde för myndigheten att utgå från ett individperspektiv på bidragsbrott. Bland stora upptäckta felaktiga utbetalningar har många individer endast fått dem inom en förmån. Det finns troligen en potential i att utreda fler ersättningar som dessa individer har fått. I ett enskilt kontrollutredningsärende kan det finnas goda skäl till att utreda alla förmåner en individ har eller har haft inom en rimlig tidsperiod. Vissa fel leder redan idag till att en individs rätt till flera förmåner utreds, så som för bosättning eller vistelse utomlands, då den ursprungliga impulsen till kontrollutredning ofta rör barnbidrag, men samtliga förmåner som baseras på försäkringstillhörighet (t.ex. bostadsbidrag och underhållsstöd) utreds. Samtidigt kan detta tillvägagångssätt behöva breddas och i större utsträckning göras för en individs samtliga ersättningar.

Upptäck bidragsbrott och säkerställ sedan att det blir rätt från början

Det faktum att missbrukande individer ”ger sig till känna” genom att myndigheten upptäcker dem bör tas tillvara och denna kunskap kan användas för att stoppa dessa individer att fortsätta missbruka förmåner, det vill säga att använda kunskapen om tidigare missbruk för att se till att ersättningar till missbrukande individer blir *rätt från början*. Dessa individers ansökningar kan kontrolleras innan utbetalning, alternativt att andra åtgärder vidtas för att stoppa missbruket. Även om ett system med administrativa sanktionsavgifter⁴⁹ skulle införas kommer det troligen ha en relativt liten effekt på bidragsbrott. Därför är det viktigt att myndigheten ser över alternativa sätt att förhindra individer att fortsätta begå bidragsbrott. Till exempel har Försäkringskassan lagligt stöd att under en viss tid stänga av individer från ersättningar.⁵⁰

En viktig lärdom från studien av *effekter av kontrollutredning på bidragsbrott inom tillfällig föräldrapenning*⁵¹ är att det finns en viss effekt,

⁴⁹ Stärkt arbete med att bekämpa bidragsbrott. Administrativt sanktionssystem och effektivare hantering av misstänkta brott. SOU 2022:37

⁵⁰ 110 kap. 52 § Socialförsäkringsbalken (2010:110)

⁵¹ Skillnad i uttag av vab efter kontrollutredning. Arbetsmaterial.

troligen på en mindre grupp av individer, som slutar ta ut tillfällig föräldrapenning eller återgår till ett mer normalt uttag av förmånen. Dock ser vi tydliga tecken på att det finns grupper av individer som fortsätter missbruka tillfällig föräldrapenning och där varken återkrav eller polisanmälan verkar ha någon effekt. Samtidigt är det inte förvånande om polisanmälan inte har någon större effekt på fortsatt missbruk, eftersom en stor del av de polisanmälda individerna inte får reda på att en polisanmälan har gjorts då förundersökning startas i relativt få fall,⁵² vilket också medför att få lagförs för bidragsbrott. År 2020 avskrevs 71 procent av Försäkringskassans polisanmälningar inom tillfällig föräldrapenning. Det innebär att i 7 av 10 fall av misstänkt bidragsbrott inleds ingen förundersökning och det sker ingen kommunikering till individen om att den är misstänkt för brott. En lärdom från studien av *vem begår bidragsbrott och varför inom slutavstämningen i bostadsbidrag* är att det finns ett stort antal individer, som vet att de kommer att bli upptäckta, och som ändå väljer att upprepade gånger ange oriktiga inkomstuppgifter och bli återbetalningsskyldiga. Risker för att få återkrav är med andra ord inte avskräckande för att fortsätta begå brott.

Vi kan också se tecken på att det finns en beredskap för brott bland allmänheten. Studien av *vem begår bidragsbrott inom ersättning för karensavdrag* visade att när möjligheten gavs, fanns tusentals individer som kort efter förmånens införande troligen ansökte om ersättning på felaktiga grunder. Införandet av denna ersättning har lärt oss att vi behöver vara mycket bättre rustade när vi snabbt behöver införa förändringar, som i detta fall en ny förmån. Myndigheten behöver vara rustad för att erbjuda god service, men också för att bygga upp ett effektivt och välfungerande kontrollsystem. Ett kontrollsystem kan utgöras av direkta kontroller i handläggningen, men kan även bestå av kontroller i efterhand (efter utbetalning). Ett kontrollsystem kan också inkludera information om att kontroller kommer att genomföras, vilket kan vara särskilt viktigt för att motverka bidragsbrott. Det viktigaste är att en handlingsberedskap finns för att tillräckligt fort kunna få till stånd ett adekvat kontrollsystem som sänder ett tydligt budskap till den som vill missbruka en förmån att den kommer att kontrolleras. Försäkringskassan hade inte tillräcklig beredskap för att på ett kraftfullt sätt motverka missbruket av ersättning för karensavdrag, och även om ett visst kontrollarbete gjordes under tiden med ersättningen, kontrollerades långt ifrån alla som borde ha kontrollerats.⁵³ Det medför också att många har kunnat begå bidragsbrott och undgå upptäckt, vilket sänder budskapet att det är riskfritt att missbruka Försäkringskassans förmåner. Med en god beredskap skulle myndigheten ha kunnat stoppa många felaktiga utbetalningar, och sända ett tydligt budskap till de som försökte attackera systemet. Risker är att hanteringen av denna tillfälliga

⁵² Besked ges endast efter att en förundersökning har startats och individen anses skäligen vara misstänkt för brott. Den absoluta majoriteten av Försäkringskassans polisanmälningar avskrivs; andelen avskrivna polisanmälningar var 76 procent år 2020.

⁵³ Med tanke på att en mycket liten del av individerna med orimligt stora uttag av ersättning för karensavdrag kontrollerades fanns en stor potential att både stoppa dessa fel före utbetalning men också att i efterhand kontrollera deras uttag.

ersättning har visat många individer att de relativt fritt kan missbruka Försäkringskassans förmåner utan att de upptäcks eller att det medför någon konsekvens.

Resultaten visar även att cirka 8 procent av individerna står bakom 80 procent av de upptäckta felaktiga utbetalningarna. Om dessa resultat även gäller för populationen i stort visar det på den stora potential som finns i att styra kontrollarbetet mot att upptäcka denna mindre grupp av individer och sedan kontrollera och följa deras framtida ansökningar och uttag.

Det är särskilt viktigt att förhindra att felaktiga utbetalningar på grund av missbruk får fortsätta att ske. Sannolikt kommer dessa pengar inte återbetalas i någon större utsträckning, eftersom många individer som missbrakar Försäkringskassans förmåner troligen inte har starka incitament att återbetala dem. Många har dessutom redan skulder hos Kronofogden. Skulder till staten är inte högsta prioritet att driva in om individen redan har skulder till privata aktörer eller skatteskulder. Återkravs- och fordringshanteringen är dessutom kostsam.

Ett nätverksperspektiv kan komplettera individperspektivet

Vi har börjat undersöka individperspektivet på bidragsbrott och det har gett viktiga insikter i vad myndigheten kan göra för att upptäcka och motverka bidragsbrott. Ett annat viktigt perspektiv som kommer att studeras framåt är ett nätverksperspektiv på bidragsbrott. Det finns redan kunskap på myndigheten om att bidragsbrott kan ske inom nätverk, det vill säga där två eller fler personer är involverade i brottsligheten. Till exempel förekommer upplägg med skenseparation för att förmåner som bostadsbidrag och underhållstöd, men där familjebandet inte är brutet. Men det kan finnas brottslighet som myndigheten idag inte upptäcker som skulle kunna upptäckas med hjälp av till exempel kunskap om familjerelationer. Det kan vara så att individer som begår bidragsbrott oftare är i en miljö eller ett sammanhang där andra också begår bidragsbrott. Då skulle även till exempel kunskap om familjerelationer kunna vara viktig.

Arbetet framåt

Arbetet framåt kommer att fortsätta fördjupa kunskapen inom de två fokusområdena *Vem begår bidragsbrott och varför* samt *Effekter av kontroller*. Analyser pågår bland annat inom tillfällig föräldrapenning. I denna studie kommer vi att försöka beskriva modus närmre och bidra med kunskap om hur kontroller skulle kunna utvecklas utifrån vanliga brottsupplägg och beteenden inom förmånen. Analyser pågår också inom bosättning eller vistelse utomlands. Vi kommer också att arbeta vidare med analyser av skuldsättning och fordran eftersom denna kunskap är viktig för att förstå hur kontrollarbetet kan behöva riktas och utvecklas.

En annan planerad fördjupningsstudie kommer att genomföras inom sjukpenning för att beskriva olika tillvägagångssätt inom misstänkta bidragsbrott och vad som har hänt i handläggningen av dessa individers ärenden.

Andra områden där kunskap behövs är hur företag används för att missbruka socialförsäkringen, hur den organiserade brottsligheten missbrukar Försäkringskassans förmåner samt hur användbart ett nätverksperspektiv inom bidragsbrott är för myndigheten i att upptäcka och motverka bidragsbrott.