

Lägesbild med fokus på avancerade angrepp mot välfärdssystemen



Lägesbilden i korthet

Utbetalningsmyndighetens lägesbild visar att avancerade angrepp mot välfärdssystemen framför allt sker med hjälp av:

- Velfärdsföretag som brottsverktyg. Oseriösa företag och organiserad brottslighet etablerar sig inom välfärden. Patienter och brukare riskerar att vårdas under grava missförhållanden.
- Företag, stiftelser och föreningar som brottsverktyg med inslag av felaktiga utbetalningar. Personer skenanställs med anställningsstöd från Arbetsförmedlingen. Skenanställningen ger i sin tur tillgång till välfärdssystemen.
- Identitetsmissbruk. Identitetshandlingar tas över från personer som flyttar utomlands och används för att ansöka om ersättningar. Multipla identiteter skapas genom upprepade invandring under olika identiteter och används för att få dubbla förmåner, bl.a. barnbidrag.
- Felaktig folkbokföring. Skenseparationer och oanmälda utlandsflyttar genererar felaktiga utbetalningar. Även personer utan vistelserätt i Sverige får felaktigt välfärdsutbetalningar.
- Falska, manipulerade eller felaktiga intyg. Intygen används bl.a. för att söka studiemedel, bostadsbidrag, sjukförmåner och a-kassa.

Utifrån lägesbilden prioriterar Utbetalningsmyndigheten kontrollverksamheten under 2025.

Avancerade angrepp

Utbetalningsmyndighetens definition:

”Avancerade angrepp mot välfärdssystemen avser angrepp med ett eller flera inslag som försvårar upptäckt och kontrollmöjligheter. Det kan exempelvis handla om systemövergripande angrepp riktade mot flera myndigheter, arbetslöshetskassor, kommuner eller regioner. Som ett led i det brottsliga upplägget kan falska eller osanna handlingar som läkarintyg, arbetsgivarintyg och identitetshandlingar användas. Även identitetsmissbruk och annan typ av brottslighet kan utgöra ett led i angreppet. Företag, föreningar och stiftelser kan också användas, med eller utan legal verksamhet.”

UBM har fokus på avancerade angrepp mot välfärdssystemen

Utbetalningsmyndigheten startade sin verksamhet den 1 januari 2024 och är en del av samhällets satsning mot felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen och bidragsbrott. Under det första verksamhetsåret har Utbetalningsmyndigheten fått i uppdrag av regeringen att särskilt arbeta för att motverka avancerade angrepp mot välfärdssystemen och att upptäcka de aktörer som begår sådana angrepp. Den här lägesbilden är en del av arbetet med att identifiera de välfärdsområden som är hårdast ansatta av avancerade angrepp mot välfärdssystemen. Utifrån lägesbilden prioriterar myndigheten vilka områden som ska granskas

under 2025 och framåt. I prioriteringen vägs även ekonomiska förluster för skattebetalarna och uppskattad samhällsskada in och ställs mot effektivitet i och resursåtgång för kontrollinsatserna.

Figur 1. Utbetalningsmyndighetens prioriteringsstrategi vid kontrollutveckling



Riskområden

Enligt Utbetalningsmyndighetens lägesbild vintern 2025 sker avancerade angrepp mot välfärdssystemen främst genom

- välfärdsföretag som brottsverktyg
- företag, stiftelser och föreningar som brottsverktyg med inslag av felaktiga utbetalningar
- identitetsmissbruk
- felaktig folkbokföring
- falska, manipulerade eller felaktiga intyg.

Lägesbilden bygger på omvärldsbevakning av media, analysrapporter och andra underlag från relevanta myndigheter och svensk och utländsk forskning (se referenslistan). Vi har även genomfört tre riskworkshopar på temat "avancerade angrepp mot välfärdssystemen". Riskworkshoparna har genomförts dels internt på Utbetalningsmyndigheten med medarbetare som tillsammans har bred erfarenhet från arbete mot välfärdsbrott inom många olika samhällssektorer. Dels deltog 17 myndigheter och organisationer som på olika sätt har erfarenhet och kunskap om välfärdsbrott och felaktiga utbetalningar i en extern riskworkshop.

Deltagarna representerade myndigheter och organisationer som betalar ut välfärdsersättningar, brottsbekämpande myndigheter, analysmyndigheter, inspektionsmyndigheter, myndigheter som beslutar

om tillstånd och myndigheter som ger olika former av service till medborgarna gällande välfärdsutbetalningar.^[1]

De riskområden som lyfts fram i den här lägesbilden är dock Utbetalningsmyndighetens egen samlade bedömning av problematiken utifrån omvärldsbevakning och samverkan. Lägesbilden gör inte anspråk på att vara heltäckande utan behandlar de områden Utbetalningsmyndigheten har bedömt som mest ansatta utifrån det insamlade materialet.

Utbetalningsmyndighetens uppdrag är att upptäcka, förhindra och förebygga felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. Det rör sig om allt från oavsiktliga fel som både kan orsakas av de sökande eller de utbetalande myndigheterna, till personer som satt i system att lura till sig bidrag, till omfattande ekonomisk brottslighet och organiserad brottslighet. Den här lägesrapporten fokuserar på avancerade angrepp mot välfärdssystemen. Alla områden som tas upp i rapporten ingår inte i Utbetalningsmyndighetens uppdrag. Utbetalningsmyndighetens uppdrag är att genom dataanalys och granskning komplettera Arbetsförmedlingens, Arbetslöshetskassornas, Centrala studiestödsnämndens, Försäkringskassans, Pensionsmyndighetens och Skatteverkets arbete med att upptäcka, förebygga och förhindra välfärdsbrott och andra felaktiga utbetalningar.

Välfärdsföretag som brottsverktyg

Ett växande riskområde är att välfärdsföretag används som brottsverktyg. Antalet oseriösa aktörer har ökat över tid och återfinns idag inom ett brett fält av verksamheter som bedriver omsorg och hälso- och sjukvård. Det rör sig bland annat om hem för vård eller boende (HVB), personlig assistans, hemtjänst, daglig verksamhet för personer med funktionsnedsättning, dagverksamhet för pensionärer, vårdcentraler, apotek, tandvårdsverksamheter och verksamheter som genomför estetiska behandlingar. Att hindra oseriösa välfärdsföretag är inte bara viktigt för att undvika att offentliga medel hamnar i orätta händer utan även för patienter och brukares säkerhet.

Riskerna för brott har sannolikt ökat i och med att allt fler välfärdstjänster utförs privat. Därigenom finns det ekonomiska incitament för oseriösa företag att bedriva verksamhet. Forskning på den kommunala nivån pekar på att flera institutionella förändringar har ökat risken för korruption, bland annat en omfattande privatisering av den offentliga verksamheten. Det ökar sannolikt risken för att välfärdssystemen utnyttjas inte bara av

” Antalet oseriösa aktörer har ökat över tid och återfinns idag inom ett brett fält av verksamheter som bedriver omsorg och hälso- och sjukvård.



[1] Deltagare var representanter från Arbetsförmedlingen, Bolagsverket, Brottsförebyggande rådet (BRÅ), Centrala studiemedelsnämnden (CSN), Ekobrottsmyndigheten, Ekonomistyrningsverket, Försäkringskassan, Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF), Inspektionen för vård och omsorg (IVO), Migrationsverket, Nationellt bedrägericentrum (NBC) vid Polismyndigheten, Pensionsmyndigheten, Skatteverket, Statens servicecenter, Statskontoret, Sveriges a-kassor och Unionen.

personer som får ersättning felaktigt utan även av företag och föreningar som utövar välfärdstjänster.

Vården och omsorgen utförs inte i den omfattning den ska

Oseriösa välfärdsföretag har satt i system att inte utföra vård eller omsorg i den omfattning de ska men fakturerar kommunen för fullt utförd tjänst. Inom till exempel hemtjänst och personlig assistans baseras ofta ersättningen till företaget på antalet timmar som brukaren har beviljats insatsen av kommunen. Antalet timmar beviljas utifrån hur stort hjälpbehov brukaren har. Genom att fuska med tidredovisningen och rapportera till staten eller kommunen att tjänsten utförts till fullo kan välfärdsföretaget tillskansa sig offentliga medel. Det drabbar inte bara kommunen och skattebetalarna ekonomiskt utan även enskilda patienter och brukare som får mindre hjälp än de behöver och har rätt till.

Ett annat upplägg är att välfärdsföretaget rapporterar besök, behandlingar och vårdtillfällen som aldrig utförts. Här finns det exempel på tandvårdsverksamheter och vårdcentraler som systematiskt rapporterat in behandlingar och besök som inte genomförts. Tandvårdsverksamheterna har bland annat rapporterat att de har utfört dyrare ingrepp på patienten än vad de har eller sökt rätt på personer i systemet som inte utnyttjat sitt tandvårdsbidrag och hittat på att de besökt tandläkaren. Andra exempel är vårdcentraler som vid upprepade tillfällen registrerar patientbesök som aldrig har ägt rum, systematiskt registrerar icke-akuta besök som akuta, eller ställer inkorrekta svåra diagnoser för att få ut en högre ersättning.

Inom socialtjänsten ersätts anordnare av daglig verksamhet för personer med funktionsnedsättning respektive dagverksamhet för pensionärer med ett ersättningsbelopp per brukare. Även här förekommer det att anordnaren systematiskt rapporterar till kommunen att personer deltar i verksamheten trots att de inte gör det eller att de deltar på heltid trots att de endast är där på deltid så att anordnaren får ut en högre ersättning än den är berättigad till.

Patientsäkerheten är eftersatt

Det finns även oseriösa välfärdsföretag som bedriver vård och omsorg i strid med patientsäkerheten antingen för att få ut högre ersättning från det offentliga eller för att minska kostnaderna för verksamheten och på så sätt driva upp vinstmarginalen. Inom tandvården förekommer det att tandvårdsersättningens storlek styr val av åtgärder istället för vetenskap och beprövad erfarenhet. Det finns även exempel på tandläkare som systematiskt överbehandlar patienter. Det kan handla om att man rotfyller tänder i onödan eller drar ut friska tänder och ersätter med implantat vilket även skapar stort lidande för patienten.

Inom personlig assistans, hemtjänst och på särskilda boenden kan det handla om att brukarna inte får sina vård- och omsorgsbehov tillgodosedda.

” Inom tandvården förekommer det att tandvårds-ersättningens storlek styr val av åtgärder istället för vetenskap och beprövad erfarenhet.

Fallbeskrivning

Företrädare för ett hemtjänstföretag dömdes för grovt bedrägeri för att ha tagit betalt av kommunen för beviljad hemtjänst som inte utförts. De ansvariga och anställda hade även överdrivit brukares behov av hemtjänst, lämnat vilseledande information till brukare samt samarbetat med brukare vilket lett till att kommunen beviljat hemtjänst som aldrig borde ha beviljats.

Källa: Hovrättsdom från 2018.

Det kan leda till undernäring, uttorkning, bristande munhälsa, trycksår och frätskador på huden på grund av bristande hygien. Det finns även vårdgivare som systematiskt ägnar sig åt felaktiga förskrivningar av narkotikaklassade läkemedel, tillväxthormoner och botulinumtoxin ("botox") som hamnar på den illegala marknaden. Det rör sig även om oseriösa apotek med stora mottagna läkemedelsleveranser, förfalskning av läkemedelsrecept och oegentlig expediering av begärliga läkemedel. Förutom att felaktigt förskrivna läkemedel är en fara för patientsäkerheten belastar de statens och regionernas budget eftersom "patienterna" hämtar ut dem på apotek inom ramen för högkostnadsskyddet.

Personal utnyttjas i välfärdsföretag

Som inom andra branscher finns det även problem inom välfärdsföretagen med att personal utnyttjas. Arbetskraften tas hit från andra länder på arbetstillstånd och får sedan inte de löner och förmåner som utlovats utbetalda eller så måste de betala tillbaka delar av lönen till arbetsgivaren. I en del fall har arbetskraften fått betala arbetsgivaren en summa för att få anställningen och med den arbetstillståndet. Det finns även en problematik med skenanställningar som ges för att den sökande ska få ett uppehållstillstånd i Sverige. Inom välfärdsområdet har dessa upplägg särskilt uppmärksammats inom personlig assistans.

Det finns även fall där arbetslösa på olika oriktiga sätt har kvalificerat sig till lönestöd från Arbetsförmedlingen för att sedan återgå till sin tidigare arbetsgivare inom hemtjänst eller personlig assistans. Det är inte olagligt att dubbelfinansiera sin verksamhet genom att både få en lönesubvention för en anställd från Arbetsförmedlingen och samtidigt få samma arbete finansierat av assistansersättning från Försäkringskassan, men det snedvrider konkurrensen mellan assistansbolagen. Det förekommer även att assistansbolag specifikt annonserar efter personer som kvalificerar sig till lönestöd.

Välfärdsbrott finansierar organiserad brottslighet

Det finns aktörer som driver välfärdsbolag som har koppling till organiserad brottslighet. Det förekommer HVB-hem, SiS-hem, hemtjänstföretag, tandvårdskliniker, apotek och vårdcentraler där ägare eller anställda är kriminella aktörer som även ägnar sig åt narkotika-, vapen- eller våldsbrott samt skatte- och annan ekonomisk brottslighet. Inom flera välfärdsbranscher krävs det tillstånd från IVO för att få bedriva verksamhet. Tillståndet ska säkerställa att välfärdstjänsten utförs med god kvalitet och att oseriösa och kriminella aktörer förhindras att utnyttja välfärdsföretag i sin brottsliga verksamhet. Ett upplägg som används av kriminella aktörer för att få tillstånd att bedriva välfärdsverksamheten är att använda sig av bulvaner, målvakter eller falska identiteter som styrelseledamöter i syfte att dölja vem som verkligen kontrollerar företaget. Ett annat tillvägagångssätt är att köpa ett bolag som redan har ett tillstånd.

Barn drabbas av oseriösa aktörer

IVO:s tillsyn under 2024 har visat flera typer av problem med oseriösa eller kriminella aktörer inom omsorgen, bland annat att:

"Barn och unga vårdas och behandlas under missförhållanden som innebär fara för deras liv. Verksamhetsansvariga saknar förmåga eller agerar inte tillräckligt för att skydda de boende och placerade."

Källa: IVO (2025), Förstärkt tillsyn mot välfärdsbrottslighet inom omsorgen, s. 3.

” Ett upplägg som används av kriminella aktörer för att få tillstånd att bedriva välfärdsverksamhet är att använda sig av bulvaner.

Organiserad brottslighet och arbetsmarknadspolitiska tjänsteleverantörer

Det finns också tjänsteleverantörer som agerar oseriöst inom arbetsmarknadspolitiken. Arbetsförmedlingen har ett stort antal upphandlade leverantörer som bland annat ska bedriva arbetsmarknadstjänster som arbetsmarknadsutbildning och matchningstjänster. Huvudleverantörerna kan i sin tur ha avtal med underleverantörer. Det finns indikationer på att det förekommer samarbeten dels mellan leverantörer och arbetssökanden, dels mellan olika leverantörer eller mellan leverantörer och arbetsgivare för att utnyttja Arbetsförmedlingens ersättningar och bidrag.

Exempel på ett sådant upplägg är att leverantören rapporterar falsk närvaro för den arbetssökande som får en ”officiell” aktivitet genom Arbetsförmedlingen men istället arbetar svart eller ägnar sig åt brottslig aktivitet. Leverantören kan sedan placera en arbetssökande i en skenanställning hos en samarbetande arbetsgivare och får därigenom ytterligare ersättning eftersom den arbetssökande ser ut att ha kommit i arbete. De inblandade delar på ersättningen från Arbetsförmedlingen. Den skenanställda får nu även arbetslivserfarenhet och en vit lön ”på pappret”.

Företag, stiftelser och föreningar som brottsverktyg med inslag av felaktiga utbetalningar

Företag, stiftelser och föreningar används av oseriösa aktörer i allt större utsträckning för olika brottsliga ändamål. I regel används så kallade målvakter, bulvaner eller utnyttjade identiteter som styrelseledamöter eller firmatecknare m.m. för att dölja vem som i själva verket kontrollerar verksamheten. Inte sällan inbegriper ett brottsupplägg flera verksamheter.

En typ av verksamheter som används är redan existerande företag med liten eller ingen verksamhet, exempelvis historikbolag. Ett historikbolag är ett aktiebolag utan verksamhet som tidigare ägare sålt vidare med bibehållna registreringar, exempelvis godkännande för F-skatt, arbetsgivar- och momsregistrering, bankkonto och kreditvärdighet i bolaget. I andra fall kan företag, stiftelser eller föreningar nybildas och verksamheten ge sken av att vara seriös, men det egentliga ändamålet med att starta verksamheten är kriminellt. Syftet kan vara att tvätta pengar från narkotikaförsäljning, stölder eller annan kriminalitet, begå momsbedrägerier, skatte- och bokföringsbrott, faktura- och kreditbedrägerier samt bidragsbrott. Det är det sista syftet som primärt är relevant för Utbetalningsmyndighetens kontrollverksamhet.

Anställningssubventioner betalas ut felaktigt

Det är framför allt ersättning från Arbetsförmedlingens lönesubventioner som företag, stiftelser och föreningar tillskansar sig inom välfärdsområdet. Företag, stiftelser och föreningar skenanställer personer med nystartsjobb eller lönebidrag. Ofta är flera personer anställda med löne-



Fallbeskrivning

Flera bolag med samma ägare finns registrerade på en adress. Bland bolagen finns ett nyförvärvat byggbolag som året innan haft en omsättning på 640 000 kr. Den nya ägaren får 21 Nystartsjobb beviljade på ett halvår. Vid Arbetsförmedlingens kontroll finns ingen verksamhet på adressen som är ett kontorshotell. Arbetsförmedlingen avbröt samtliga lönestöd. Återkrav, stoppade utbetalningar och besparingsbelopp blev 2 170 000 kr.

Källa: Arbetsförmedlingen (2023).

subvention samtidigt. Vid Arbetsförmedlingens inspektioner uppdagas det att det inte finns någon verksamhet, eller att verksamheten inte är tillräcklig för att alla som är anställda med stöd ska ha tillräckliga arbetsuppgifter. Personerna som är anställda med stöd finns inte på plats vid inspektionerna, eller sitter sysslösa. I andra fall utnyttjas personalen och får lägre löner och sämre villkor än vad som är kravet vid lönebidrag.

Det finns också upplägg där personen med lönestöd har ett väsentligt inflytande eller en mer betydande roll än vad som framgått vid ansökan om subventionen. Det kan tyda på att personen med lönestöd är den verkliga företrädaren som driver bolaget, vilket inte är tillåtet.

Skenanställningar ger tillgång till välfärdssystemen

När oseriösa företag, stiftelser och föreningar ger personer skenanställningar genereras falska inkomstuppgifter hos Skatteverket. Arbetsgivaren rapporterar in löneuppgifter varje månad och betalar arbetsgivaravgifter och avdragen skatt, men lönen eller delar av lönen betalas inte ut. Syftet för den skenanställda kan vara att få en vit inkomst på pappret för att legitimera inkomster från annan brottslighet eller för att få ett arbetstillstånd i Sverige. Den skenanställda får på köpet en sjukpenninggrundande inkomst och därmed tillträde till ersättningar från välfärdssystemen. Skenanställningarna och de felaktiga utbetalningarna från välfärdssystemen leder även till att den skenanställda får en högre framtida pension. Skenanställningarna kan till exempel finansieras genom att den anställda får betala arbetsgivaravgifter och skatter eller genom ett upplägg där Arbetsförmedlingens lönesubventioner utnyttjas.

Det förekommer även upplägg där tidigare redovisade inkomstuppgifter återtats, det vill säga att arbetsgivaren meddelar Skatteverket att lönen som redovisats är fel, eller att ingen lön har betalats ut. Det gör att individen har fått tillgång till förmånssystemen men att inga skatteinkomster genererats.

Utnyttjade och falska identiteter

Utnyttjade eller falska identiteter kan användas på många sätt för att bedriva ekonomisk brottslighet och för att dölja vem som är den verkliga personen bakom brotten. Till exempel kan identiteterna användas för att bemanna bolagsstyrelser, som firmatecknare, ta lån, få bank- och kreditkort, använda speltjänster eller köpa bilar och andra varor på kredit. Identiteterna kan också användas för att utnyttja välfärdssystemen på ett systematiskt sätt.

Utnyttjade identiteter hålls vid liv och används för välfärdsbrott

Det finns olika sätt att ta kontrollen över en identitet. Ett sätt är att ta över en väns eller familjemedlems identitet när hen flyttar utomlands,

Fallbeskrivning

Företaget ansöker om anställningsstöd. Företaget rapporterar in till Skatteverket att den anställda fått lön, trots att ingen lön betalats ut. Arbetsförmedlingen kontrollerar att en löneutbetalning är registrerad hos Skatteverket och betalar ut stödet till företagets skattekonto. Stödet används till att betala inkomstskatt och arbetsgivaravgift för skenanställningen. Företaget och den anställda kan dela på överskottet.

Källa: Arbetsförmedlingen (2024).



med eller utan personens kännedom, eller dör utomlands. Det finns även personer som säljer sina personuppgifter med tillhörande bank-id på internet för att de ska flytta från Sverige och inte längre behöver sin svenska identitet. Ett annat sätt är att förmå en person inom EU/EES att anmäla en skenflytt till Sverige mot betalning. EU-medborgaren reser hit och får hjälp att skaffa ett samordningsnummer och ett bank-id. EU-medborgaren lämnar sedan över sin identitet till personen som arrangerat upplägget, får betalt och återvänder till hemlandet. Ytterligare ett sätt är att erbjuda arbete, arbetstillstånd och boende till en tredjelandsmedborgare mot att personen lämnar över sin identitet.

I mer sofistikerade upplägg hålls den utnyttjade identiteten "vid liv" genom att personen som kontrollerar den till exempel ger identiteten en skenanställning i ett eget bolag som genererar inkomstuppgifter i Skatteverkets register, går med i en a-kassa, registrerar bilar på identiteten hos Transportstyrelsen, betalar med identitetens bankkort mm. Den utnyttjade identiteten kan sedan ansöka om bidrag och ersättningar från välfärdssystemen.

Dödsfall utomlands utnyttjas av släktingar för att få ut pensionsförmåner

Dödsfall utomlands rapporteras inte automatiskt till svenska myndigheter. Det förekommer att anhöriga tar kontroll över den dödes identitet och underlåter att kontakta till exempel Pensionsmyndigheten om dödsfallet. Pensionen fortsätter därmed att betalas ut. Detta är framför allt ett problem för pensionärer som är folkbokförda i Sverige men egentligen bor utomlands. Pensionärer som är folkbokförda som utflyttade behöver däremot lämna in ett levnadsintyg varje år. Här förekommer det dock att anhöriga förfalskar levnadsintyg till avlidna släktingar, tar kontroll över den dödes identitet och fortsätter att få ut pensionen.

Bekantas identiteter och pågående utbetalningar tas över vid utlandsflytt

Det förekommer att personer tar över bekantas identiteter när de flyttar utomlands. Om identiteterna får utbetalningar från välfärdssystemen tar man även över dem och inkommer med de underlag som behövs under pågående utbetalningsperioder för att förmånen ska fortsätta att betalas ut. Det förekommer också att man ansöker om nya förmåner med den utnyttjade identiteten.

Identiteten skenanställs, blir "arbetslös" och får a-kassa

Det finns även mer avancerade upplägg där den som utnyttjar identiteterna skenanställer dessa i det egna pappersbolaget. Identiteterna blir "arbetslösa" strax efter att de har kvalificerat sig till a-kassa. Den som kontrollerar identiteterna skriver arbetsgivarintyg till a-kassan och sköter all kontakt med a-kassan och Arbetsförmedlingen

Fallbeskrivning

En person som bodde relativt kort tid i Sverige flyttade till hemlandet men fortsatte att vara folkbokförd hos sin son i Sverige. Genom att fortsatt vara skriven i Sverige tillgodoräknas han fler pensionsgrundande år (längre försäkringstid) än vad han ska. Han avlider men det rapporteras inte till svenska myndigheter. Sonen ansöker några år efter dödsfallet om pension med pappans identitet och får pensionsutbetalningar under 18 år om totalt cirka 750 000 kronor.

Källa: Tingsrättsdom från 2018.

Fallbeskrivning

En person tar över en väns identitet, bank-id, bankkonto, bankomatkort och lägenhet när vännen flyttar tillbaka till hemlandet. Vänner anmäler inte utlandsflytten till myndigheterna och utbetalningar från Pensionsmyndigheten fortsätter att komma in på kontot. Personen som kontrollerar identiteten gör även ändringsanmälan med hjälp av bank-id för att fortsätta få ut bostadstillägg. I början av varje månad gör hen även ett kontantuttag från bankomaten på inkomna utbetalningar och föfogar således över pengarna.

Källa: Tingsrättsdom från 2024.



digitalt i de utnyttjade identiteternas namn med hjälp av bank-id. Ersättningen betalas ut till identiteternas bankkonton som den som kontrollerar identiteterna öppnat och tillfaller därmed den som kontrollerar identiteterna.

Falska identiteter skapas genom upprepade invandring

En falsk identitet är en helt påhittad identitet och skapas framför allt vid invandring till Sverige. Det kan till exempel ske genom att en person ansöker om uppehållstillstånd på grund av anknytning och uppger en identitet hos Migrationsverket. Senare kan samma person söka asyl, eller uppehållstillstånd på grund av anknytning eller arbete under en annan identitet. I ett nästa steg kan personen ansöka om svenskt medborgarskap. I praktiken skulle det även vara möjligt för en svensk medborgare att söka asyl under en annan identitet och på så sätt få multipla identiteter. Men i takt med att Migrationsverket får utökade möjligheter att använda sig av biometriska uppgifter, ansiktsjämförelseprogram, AI-verktyg och avancerade passläsare kommer möjligheten att skapa falska identiteter i Migrationsverkets olika ansökningsprocesser att minska.

De dubbla identiteterna används för att till exempel ansöka om ekonomiskt bistånd hos kommunen, äldreomsorgsbidrag hos Pensionsmyndigheten eller etableringsersättning hos Försäkringskassan.

Barn utnyttjas genom multipla identiteter för familjeförmåner

Det förekommer även att barn får multipla identiteter i samband med att den invandrade föräldern får det. Man kan även skapa multipla identiteter för barnet genom att fadern först söker asyl tillsammans med barnet och att barnet sedan överlämnas till modern som söker asyl vid ett senare tillfälle. I båda dessa fall får föräldern barnbidrag och föräldrapenning utbetald två gånger för ett barn. De multipla barnidentiteterna kan även generera högre bostadsbidrag eller efterlevandestöd. Det förekommer också att man tar med sig barn till andra nordiska grannländer och skaffar sig ytterligare en identitet för att bli berättigad till ytterligare förmåner.

Felaktig folkbokföring

Felaktig folkbokföring kan användas på många sätt för att begå olika kriminella handlingar. Det kan handla om personer och företag som behöver en legitim fasad i form av folkbokföring eller företagsadress. De kan mot ersättning få folkbokföra sig på en adress. Inom alla typer av ekonomisk brottslighet förekommer det att företag som används som brottsverktyg har både post- och besöksadress på kontorshotell. Det förekommer även att personer folkbokför sig eller registrerar ett företag på en främmande persons adress utan hens vetskap.

En annan grupp är personer som inte finns folkbokförda i Sverige men som ändå bor och verkar här. Det kan till exempel handla om

Fakta

- Drygt 100 000 personer är folkbokförda på en annan adress än vad de egentligen bor på i Sverige. Drygt 60 procent är män.
- Drygt 77 000 personer är folkbokförda i Sverige trots att de har flyttat utomlands.
- Ca 23 500 personer bor i Sverige men är inte registrerade eller folkbokförda här.

Källa: Skatteverket (2024).



människor som bor i så kallade ”madrassboenden” där många personer trängs i en villa eller lagerlokal och utför arbete svart i Sverige. De bor i anslutning till arbetet och genom att hålla boendet dolt hindrar man att polis eller myndigheter upptäcker dem. Det kan både handla om vanligt arbete eller kriminell verksamhet. Boendena kan även användas för att förvara stöldgods.

Andra typer av felaktig folkbokföring är personer som egentligen har flyttat utomlands men är fortsatt skrivna i Sverige eller par som skenseparerar och skriver sig på olika adresser. Båda tillvägagångssätten används för att tillskansa sig förmåner från välfärdssystemen.

Skenseparationer och felaktig folkbokföring används för att få ersättning

Vissa välfärdsersättningar betalas ut till ensamstående eller till hushåll med låga inkomster. Det förekommer att par skenseparerar och folkbokför sig på olika adresser trots att de egentligen lever ihop för att få tillgång till dessa.

Bostadsbidrag baseras bland annat på antal barn som bor i hushållet och hushållets inkomster. Genom att skenseparera minskas hushållets offentliga inkomster vilket kan leda till att bostadsbidrag beviljas. Det förekommer även att personer som faktiskt har separerat skenskriver barnen hos den förälder som har lägst inkomst för att man tillsammans ska få ut så högt bostadsbidrag som möjligt. Ett annat bidrag som utnyttjas genom skenseparation är underhållsstöd. Det betalas ut till den förälder som har barnet folkbokfört samt boende hos sig till störst del om de separerade föräldrarna inte kan komma överens om underhåll sinsemellan. Även här finns incitament att folkbokföra barnen (felaktigt) hos den förälder som har lägst inkomst.

Det förekommer även bland pensionärer att man skenseparerar då både äldreförsörjningsstödet och garantipensionen är högre för ensamstående än sammanboende och gifta. Bostadstillägget till pensionärer baseras på bostadskostnad, hushållets inkomster och förmögenhet så även här finns det pensionärer som folkbokför sig felaktigt för att få ut (högre) bostadstillägg.

Även försörjningsstöd som kommunen betalar ut är drabbat av att personer folkbokför sig på separata adresser trots att de bor tillsammans för att få tillgång till försörjningsstöd. Försörjningsstödet baseras på samtliga vuxnas i hushållet inkomster.

Välfärdsersättningar betalas till personer som flyttat utomlands

Att bo utomlands men samtidigt vara felaktigt folkbokförd i Sverige leder till att man kan få ut ersättningar från välfärdssystemen som man inte är berättigad till om man inte är bosatt i landet. Varje år döms personer

Fallbeskrivning

Ett tidigare sammanboende par hävdar att de inte längre bor tillsammans och har fått underhållsstöd, bostadsbidrag och tilläggsbidrag för närmare 400 000 kronor. Den ena parten är folkbokförd tillsammans med ett annat par i närheten av det tidigare gemensamma boendet. Dock visar användande av bank-id att personerna befunnit sig dygnet runt i samma bostad under fler år och paret bedöms vara sammanboende av förvaltningsrätten.

Källa: Förvaltningsrättsdom från 2024.

Fallbeskrivning

En pensionär har uppgett i ansökan om bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd att hen ska flytta till ett dyrare boende och därmed behöver ekonomisk hjälp. Pensionären betalar de två första hyrorna för nya boendet men flyttar av olika anledningar aldrig in. Pensionären lämnar in ytterligare två ansökningar till Pensionsmyndigheten där hen återoppar det nya boendet och får felaktiga utbetalningar i 1,5 år på sammanlagt drygt 100 000 kronor.

Källa: Tingsrättsdom från 2024.



för bidragsbrott på grund av utlandsboende och felaktig folkbokföring i Sverige. Det rör framför allt bosättningsbaserade förmåner, det vill säga sådana förmåner som baseras på att man är stadigvarande bosatt i Sverige. Barnbidrag är en sådan ersättning som utnyttjas. Här är det framför allt kommunerna som tipsar Försäkringskassan om att barn inte dyker upp i skolan efter till exempel ett lov vilket pekar på att familjen har flyttat utomlands. Men det finns även andra ersättningar som har krav på att man befinner sig i Sverige. Till exempel ska arbetssökande som uppbär a-kassa eller aktivitetsstöd befinna sig i Sverige och söka jobb. Här finns det dock EU-regler som gör att man får befinna sig inom EU under en period när man söker jobb. Det finns även begränsningar för att ta med sig till exempel tillfällig föräldrapenning, föräldrapenning och sjukpenning utomlands.

Familjemedlemmar skenskriver sig i Sverige för att få bidrag

Det finns uppgifter om att personer med arbetstillstånd låter familjemedlemmar folkbokföra sig i Sverige trots att de bor kvar i hemlandet för att samtidigt ta del av välfärdssystemen i både Sverige och hemlandet. På så sätt kan de uppbära familjeförmåner som barnbidrag och föräldrapenning (VAB) från båda länderna.

Personer som inte har rätt att vistas i Sverige får välfärdsutbetalningar

Utbetalande myndigheter får inte någon automatisk signal från Migrationsverket när personers uppehålls- eller arbetstillstånd i Sverige går ut. Det kan leda till att myndigheterna fortsätter att betala ut ersättning till personer som inte längre har vistelserätt i Sverige. Personerna kan antingen ha återvänt eller stannat kvar och uppehåller sig illegalt i Sverige och i båda fallen fortsätta att ta emot välfärdsutbetalningar. När gränspolisen gör slagningar i sina register inför verkställandet av avvisning eller utvisning av personer utan vistelserätt upptäcks att många uppbär ersättning från framför allt Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och a-kassorna.

Falska, manipulerade och felaktiga intyg

Nyckeln till välfärden går ofta genom intyg. Personer kvalificerar sig på olika sätt till ersättningar från välfärdssystemen via felaktiga, manipulerade eller falska intyg. De felaktiga intygen kan tas fram på olika sätt. Det kan handla om att personer själva förfalskar intyg. Det kan röra sig om helt falska intyg eller att personer manipulerar delar av ett intyg, till exempel datum. Intygen tillverkas dels på ett mer traditionellt sätt genom att manuellt ”klippa, klistra och kopiera”, dels med hjälp av digitala hjälpmedel. Det rör sig även om att läkare, arbetsgivare och hyresvärdar kan skriva falska intyg mot betalning. Personer kan även simulera arbetsförmåga och på så sätt få ett läkarintyg på felaktiga grunder.

Fallbeskrivning

En familj med fyra barn har flyttat utomlands. Barnen går i skolan i nya landet. Mamman är sjukskriven med sjukpenning. Efter två år flyttar familjen till ett tredje land och barnen går i skolan även där. Pappan vabbar vid några tillfällen och uppgår i ansökan att barnen och han befinner sig i Sverige och att barnen går i skolan i Sverige. Föräldrarna fastnar i Försäkringskassans kontroll och döms för bidragsbrott. De har tillsammans fått ut knappt 150 000 kronor i barnbidrag och flerbarnstillägg, knappt 470 000 kronor i sjukpenning och knappt 12 000 kronor i tillfällig föräldrapenning (VAB).

Källa: Hovrättsdom från 2024.



Falsa hyresavtal används för att få bostadsbidrag

Storleken på bostadsbidrag och bostadstillägg baseras dels på hushållets inkomst, dels hyrans storlek. Det förekommer att den som ansöker om bostadsförmåner själv manipulerar ett befintligt hyreskontrakt, till exempel genom att ta bort eventuella ytterligare personer som har skrivit under kontraktet, genom att ändra hyran till ett högre belopp eller ändra storleken på bostaden. Det förekommer också att personer köper falska hyreskontrakt av hyresvärdar utan att de får tillgång till någon bostad. Man kan då komma överens om hyrans storlek i det falska intyget.

Falsa anställningsintyg ger för höga arbetsbaserade välfärdsförmåner

Många ersättningar är inkomstrelaterade. Det innebär att storleken på inkomsten baseras på arbetsinkomsten. Ofta får man en andel av arbetsinkomsten, till exempel 80 procent upp till ett maxtak, i ersättning. Sjukpenning, a-kassa, föräldrapenning, sjukersättning (förtidspension) och inkomstpension är exempel på inkomstrelaterade förmåner. Det förekommer att personer lämnar in felaktiga intyg när de ansöker om inkomstrelaterade förmåner för att få ut en högre ersättning. Det rör sig om allt från att befintlig arbetsgivare utfärdar intyg med oriktiga anställningsuppgifter, ibland mot betalning, till att den anställda förfalskar eller manipulerar lönen i ett arbetsintyg för att få ut en högre ersättning.

Förfalskade antagningsbesked till utländska universitet ger studiemedel

Det förekommer att personer skickar in falska antagningsbesked och studieintyg om att studierna inletts och pågår från utländska lärosäten till CSN. Personerna kan därigenom, efter att de lämnat en studieförsäkran om att bedriva studier i viss omfattning, få ut såväl bidrag och lån som extra förskottsmedel (merkostnadslån) för att betala studieavgifter till utländska universitet. Skolorna existerar oftast, men själva intygen och antagningsbeskeden är förfalskade. Eftersom studieavgifterna till utländska lärosäten i många fall är höga och ofta betalas i förskott för ett års studier rör det sig om relativt stora belopp som personer kan tillskansa sig genom falska intyg.

Felaktiga läkarintyg används för att simulera nedsatt funktionsförmåga

Felaktiga läkarintyg kan användas för att få ersättningar vid nedsatt arbetsförmåga eller funktionsnedsättning. Det rör sig om allt från personer som simulerar nedsatt arbetsförmåga eller en funktionsnedsättning för en läkare som skriver ett intyg, till köpta intyg från en läkare som skriver det "patienten" vill på intyget. Det rör sig även om personer som förfalskar eller manipulerar ett befintligt läkarintyg

Fallbeskrivning

En kvinna har ansökt om bostadstillägg hos Försäkringskassan. Hon har uppgett att hon är ensamstående och skickat in ett förfalskat hyresavtal där det framgår att hon är ensam hyresgäst. Hyresavtalet har hon skrivit själv. I verkligheten bor hon ihop med en man och båda har undertecknat det riktiga hyreskontraktet. Hon fick knappt 18 000 kronor felaktigt utbetalt.

Källa: Tingsrättsdom från 2024.

Fallbeskrivning

Tre män döms för att ha tillskansat sig studiemedel om sammanlagt 180 000 kronor. De har lämnat oriktiga uppgifter om sina studieavsikter i sina studiemedelsansökningar och efterföljande studieförsäkran. De har även bifogat förfalskade studieintyg från ett utländskt universitet om att de bedrev studierna.

Källa: Tingsrättsdom från 2021.



för att bli beviljade förmåner från välfärdssystemen. Det gäller dels ersättningar som lämnas vid tillfälligt nedsatt arbetsförmåga som sjukpenning, dels ersättningar som lämnas vid permanent nedsatt arbets- eller funktionsförmåga som sjukersättning, arbetsskadelivränta och assistansersättning. De felaktiga läkarintygen används också för att bli beviljad anställningssubventioner som lönebidrag från Arbetsförmedlingen.

Tillsammans bekämpar vi välfärdsbrotten

Stora brottsvinster genereras årligen från bland annat svarta inkomster, avfallsbrottslighet, narkotikamarknaden, bedrägerier, bidragsbrott och andra välfärdsbrott. Felaktiga utbetalningar genom avancerade angrepp mot välfärdssystemen utgör idag en del av den kriminella ekonomin. Brottsvinsterna återinvesteras i både legala och brottsliga verksamheter för att tvättas och öka i värde genom mer kriminalitet. Den kriminella ekonomin riskerar att minska förtroendet för samhället i stort, inklusive demokratin och tilliten till välfärdssystemen. Den kriminella ekonomin bidrar till att öka brottslighet och korruption i samhället och riskerar även att skapa parallella samhällsstrukturer med alternativa ekonomiska system. Idag finns ett gemensamt samarbete mellan tretton myndigheter mot den organiserade brottsligheten och resultat för de senaste åren pekar mot att arbetet är på rätt väg. Utbetalningsmyndigheten är sedan juli 2024 med i det myndighetsgemensamma arbetet mot organiserad brottslighet.

I den här lägesbilden har Utbetalningsmyndigheten tagit fram riskområden för att prioritera var vi kommer rikta våra insatser kommande år. Riskområdena täcker felaktiga utbetalningar som sker genom avancerade angrepp mot välfärdssystemen som enskilda myndigheter har svårt att upptäcka var för sig. Där ser Utbetalningsmyndigheten att myndigheten kan spela en viktig roll i att komma åt den kriminella verksamheten som skadar samhället både ekonomiskt och tillitsmässigt. Inom riskområdena prioriterar Utbetalningsmyndigheten sin verksamhet utifrån en sammanvägd bedömning av ekonomiska förluster för skattebetalarna, uppskattad samhällsskada samt effektivitet i och resursåtgång för kontrollinsatserna.

Krafttag mot assistansföretag

Inom ramen för Utbetalningsmyndighetens uppdrag är det primärt två områden där välfärdsföretag används som brottsverktyg. Det är verksamheter inom personlig assistans och tandvårdsverksamheter som omfattas av tandvårdsstöd. Utifrån Utbetalningsmyndighetens sammanvägda bedömning av risk och effektivitet i arbetet kommer kontrollen av assistansföretag och assistansersättning att prioriteras under 2025.

Oseriösa aktörer som utnyttjar lönesubventioner under lupp

Utbetalningsmyndigheten kommer under året att påbörja att bygga upp en generell modell för att upptäcka företag som används som

” Idag finns ett gemensamt samarbete mellan tretton myndigheter mot den organiserade brottsligheten och resultat för de senaste åren pekar mot att arbetet är på rätt väg.

brottsverktyg. Vi kommer inledningsvis att inrikta verksamheten mot att kontrollera företag som på ett felaktigt sätt utnyttjar olika anställningsförmåner från Arbetsförmedlingen.

Utlandsboende som är felaktigt folkbokförda i Sverige ska granskas

Utbetalningsmyndigheten kommer under 2025 att påbörja arbetet med att ta fram en generell bosättningsmodell för att upptäcka personer som inte längre bor i Sverige trots att de är folkbokförda här. Modellen kommer framöver att kunna användas för att hitta felaktiga utbetalningar från samtliga bosättningsbaserade förmåner som beror på att personer inte har skrivit ut sig från Sverige när de flyttat utomlands.

Kontaktperson

Gabriella Sjögren Lindquist
Analytiker, Utbetalningsmyndigheten
gabriella.sjogren.lindquist@ubm.se

Lästips och referenser

Arbetsförmedlingen (2023), Oannonserade kontrollbesök. Utvärdering av pilotprojekt.

Arbetsförmedlingen (2024), Organiserad brottslighet. En lägesbild 2024.

Brå (2015), Intyg som dörröppnare till välfärdssystemet, rapport 2015:8.

Brå (2022), Välfärdsbrott mot kommuner och regioner, rapport 2022:1.

CSN (2024), Uppdrag att vidta åtgärder för att minska risken för felaktiga utbetalningar vid utlandsstudier.

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

Försäkringskassan (2023), Uppdrag om förstärkt samarbete kring kontroll, uppföljning och tillsyn av tandvårdens aktörer.

Försäkringskassan (2023), Rapport – Analys av utvecklingen av egna arbetsgivare inom assistansersättningen.

Försäkringskassan, Skatteverket, Arbetsförmedlingen, Ekobrottsmyndigheten, Sveriges kommuner och regioner, Region Stockholm och Inspektionen för vård och omsorg (2024), Igeln – samverkan kring välfärdsbrott inom tandvård. Gemensam rapport inom MUR.

Gunnarsson, C. (2023), Den sårbara staten. En forskningsöversikt om hur organiserad brottslighet påverkar stat och kommun, SNS 2023.

IVO (2022), Förebyggande tillsyn. Slutrapport 2022.

IVO (2023), Förstärkt samarbete kring kontroll, uppföljning och tillsyn av tandvårdens aktörer.

IVO (2024), Vad har IVO sett 2023?

IVO (2024), Våld, hot, övergrepp och oseriös verksamhet på HVB. Brister i verksamheter 2024.

IVO (2025), Förstärkt tillsyn mot välfärdsbrottslighet inom hälso- och sjukvården och tandvården. Delredovisning I av regeringsuppdrag (S2024/00037).

IVO (2025), Förstärkt tillsyn mot välfärdsbrottslighet inom omsorgen. Delredovisning 1 av regeringsuppdrag (S2024/00041).



Jesilow, P. (2012), Is Sweden Doomed to Repeat U.S. Errors? Fraud in Sweden's Health Care System. *International Criminal Justice Review*, 22(1), 24–42.

Kim, Y. och Maroulis, S. (2018), Rethinking Social Welfare Fraud from a Complex Adaptive Systems Perspective. *Administration & Society*, 50 (1): 78–100.

Klingberg Hjort, M. och Martinsson, K. (2021), Hemtjänstmaffian: miljonsvindeln som förändrade äldreomsorgen. Stockholm: Atlas.

Migrationsverket (2021), Rättsligt ställningstagande – Förutsättningar för arbetstillstånd för arbete som personlig assistent, RS/012/2021.

Migrationsverket (2024), Multipla identiteter inom Migrationsverkets tillstånds- och asylprocess.

Myndighetsgemensamt samarbete inom Nationellt underrättelsecentrum (2019), Operativa rådsinsatsen Trollet – Organiserad brottslighet inom det statliga tandvårdsstödet.

Myndighetsgemensamt samarbete inom Nationellt underrättelsecentrum (2020), Olle – Strategisk rapport om hur personlig assistans och arbetstillstånd otillbörligt och systematiskt utnyttjas av organiserad brottslighet.

Myndighetsgemensamt samarbete inom Nationellt underrättelsecentrum (2024), Historikbolag som brottsverktyg.

Polismyndigheten (2023), Assistansbedrägerier.

Polismyndigheten (2023), Myndighetsgemensam lägesbild. Organiserad brottslighet 2023.

Polismyndigheten, Ekobrottsmyndigheten och Skatteverket (2023), Myndighetsgemensam rapport. Utnyttjade identiteter, skenäktenskap och brottslighet kopplat till rysktalande nätverk i Sverige.

Polismyndigheten (2024), SIS och HVB-hem. Studie avseende kopplingar till den grovt organiserade brottsligheten.

Polismyndigheten (2024), Den kriminella ekonomin. Introduktion och översikt.

Price, M. och Norris, D. (2009), Health care fraud: Physicians as White Collar Criminals? *The Journal of the American Academy of Psychiatry and the Law*, 37, 286–289.

Riksrevisionen (2022), Statens tillsyn över apotek och partihandel med läkemedel, RiR 2022:11.

Riksrevisionen (2023), Systemet för återkallelser av uppehållstillstånd, RiR 2023:19.

Riksrevisionen (2023), Subventionerade anställningar – att motverka fel i ett system med allvarliga risker, RiR 2023:17.

Riksrevisionen (2023), Läkemedelsförskrivningen – statens styrning och tillsyn, RiR 2023:23.

Riksrevisionen (2024), Vem där – fastställande av identitet vid statliga myndigheter, RiR 2024:12.

Rostami, A. & Sarnecki, J. (red) (2022), Det svenska tillståndet: En antologi om brottsutvecklingen i Sverige, 1:a utg, Malmö: Studentlitteratur.

Skatteverket (2024), Nationell lägesbild över befolkningen.

SOU 2024:15, Nya regler för arbetskraftsinvandring m.m.

SOU 2023:34, Bolag och brott – några åtgärder mot oseriösa företag
Stowell, N., Schmidt, M. och Wadlinger, N. (2018), Healthcare fraud under the microscope: improving its prevention. Journal of financial crime, vol. 25, nr. 4, s. 1 039–1 061.