



Självständigt arbete (examensarbete), 15 hp, för
Kandidatexamen i kriminologi
VT 2019
Fakulteten för hälsovetenskap

Bidragsbrott ur ett kontrollperspektiv

En studie om försäkringsutredares
erfarenheter och uppfattningar av
myndigheternas förmåga att motverka
bidragsbrott

Elias Grabka

Författare

Elias Grabka

Titel

Bidragbrott ur ett kontrollperspektiv – En studie om försäkringsutredares erfarenheter och uppfattningar av myndigheternas förmåga att motverka bidragbrott.

Engelsk titel

Benefit fraud from the perspective of control – a study on insurance investigators' experiences and opinions of the authorities' ability to prevent benefit fraud.

Handledare

Sophia Yakhlef

Examinator

Joakim Thelander

Sammanfattning

En kvalitativ intervjustudie med kontrollutredare på Försäkringskassan. Studien utgår från det förslag en statlig utredning lägger fram att flytta över ansvaret för utredning av bidragbrott från Polisen till Försäkringskassan. Studien syftar till att undersöka hur kontrollutredare vid Försäkringskassan bedömer samhällets och polisens förmåga att idag bekämpa bidragbrott, vilka åtgärder samhället behöver vidta samt hur de bedömer sin egen förmåga att ta över ansvaret från polisen. För ändamålet har grundad teori valts som övergripande metodologisk strategi och intervjuer har använts för att samla in data. Totalt sex personer som arbetar på en av Försäkringskassans kontrollenheter har intervjuats och resultatet har analyserats i syfte att utvinna nya insikter, begrepp och hypoteser ur materialet. Resultatet har också tolkats utifrån tre olika teoretiska perspektiv som sätter resultatet i en teoretisk och historisk kontext. Perspektiven skildrar tänkbara orsaker till bidragbrott, förändrade attityder och nyliberala föreställningar kring bidragbrott hos allmänheten samt hur politiken hanterat problemet. Slutsatserna är att kontrollutredarna upplever att samhället och polisen idag saknar förmåga att motverka bidragbrott och att det vore bättre att flytta över ansvaret från Polismyndigheten till Försäkringskassan eller till en egen fristående myndighet för välfärdsbrott. En avslutande diskussion kring den svåra balansgången mellan två motstridiga intressen hos allmänheten: intresset av att förhindra bidragbrott och intresset att kunna ta del av välfärdssystemet utan att utsättas för omfattande kontroll.

Ämnesord

Bidragbrott, Bidragfusk, Socialförsäkring, Försäkringskassan, Kontrollutredare, Polisen

Innehåll

Innehåll.....	3
Inledning.....	5
Syfte	6
Frågeställningar.....	7
Bakgrund	8
Kvalificerad välfärdsbrottslighet.....	8
Andra initiativ i närtid.....	10
Tidigare initiativ.....	11
FUT-delegationen.....	11
Begreppet ekonomisk brottslighet.....	11
Tidigare forskning	12
Brottsförebyggande rådets (Brå) rapporter	12
Nytt fokus på bidragsbrott.....	13
Annan forskning om bidragsbrott	14
Teori	15
Välfärdsbrott och kontroll	15
Bilden av det fuskande kollektivet	16
Tänkbara orsaker	16
Metod	19
Typ av metod.....	19
Strategi	19
Grundad teori.....	19
Metod för datainsamling	20
Kvalitativ analys.....	21
Tillvägagångssätt.....	22
Etiska överväganden	23
Kritik mot metoden	24
Reliabilitet	24
Validitet.....	25
Övriga begränsningar	25
Resultat och analys.....	26
Analysprocessen.....	26
Övergripande resultat	27
Otillräcklighet.....	27
Naivitet.....	27
Brister	31
Behov	34
Kompetenta samhällsförsvare	35
Polissamarbete.....	36
Kompetenta	37
Samhällsförsvare	37
Avslutande diskussion.....	39
Kontrollutredarna har kompetens.....	39
Polisen kan och bör inte	39
Samhället måste tänka nytt och stort.....	40
Två motstridiga intressen - en kontrollparadox.....	41
Referenser.....	43

Artiklar och litteratur.....	43
Statliga utredningar, rapporter och protokoll	44
Brottsförebyggande rådets (Brå) rapporter	44
Statens offentliga utredningar	45
Statliga direktiv	46
Statliga beslut och uppdrag	46
Myndighetshandlingar.....	47
Laghänvisningar	48
Tidningsartiklar	48
Bilagor.....	49
Bilaga I - intervjuguide	49
Bilaga II - analysresultat	50

Inledning

Nyligen har man kunnat läsa och se på tv om den stora assistanshärvan i Malmö där flertalet personer dömts i hovrätten till långa fängelsestraff för sin inblandning. Genom falska anställningar har bolaget kunnat lura till sig 14 miljoner kronor från Försäkringskassan. Förutom de pengar som betalats ut till bolaget möjliggör de falska anställningarna att personer som inte har rätt till det får en ingång till bidragssystemet genom sitt anställningsintyg. Att komma åt fuskarna bedöms svårt med nuvarande lagstiftning och en särskild utredare bedömer att fusket bara i assistansen kostar samhället ca 600 miljoner kronor årligen (SVT 2019).

Parallellt med assistanshärvan har en statlig utredning (SOU 2017:37) föreslagit att brottsbekämpningen gentemot olika typer av bidragsbrott inom socialförsäkringen ska flyttas från Polisen till Försäkringskassan. En av de viktiga orsakerna till att flytta över ansvaret handlar om polisens oförmåga att prioritera denna typ av brott och att det skulle bli mer effektivt om Försäkringskassan själv utredde bidragsbrotten (SOU 2017:37, s. 176).

Flera statliga initiativ och utredningar gällande ekonomisk brottslighet och bidragsbrott har gjorts genom åren, utredningar som också lett till ökat fokus och specialisering när det gäller brottsutredning och lagföring (Korsell 2012, ss. 293ff). Skatteverket har fått en egen brottsutredande enhet för skattebrott även om det fanns motstånd mot detta, även inom den egna myndigheten (SOU 2017:37, s. 480).

Förutom specialisering vad avser ekonomisk brottslighet har tidigare polisiära uppgifter inom andra brottsområden också lagts på särskilda myndigheter. T.ex. har både Tullverket och Kustbevakningen övertagit sådana uppgifter (SOU 2017:37, ss. 480, 501). Nyligen utökades dessutom Kustbevakningens befogenheter att inleda förundersökningar (Justitiedepartementet 2018; Riksdagen 2018). Specialiseringen och omföringen av ansvar löper också parallellt med en trend i många västländer som pågått under flera decennier där polismyndigheter renodlar sitt uppdrag och specialiserar sig. Mycket av det ansvar som tidigare lagts på polisen har lyfts över till andra samhällsaktörer, privata organisationer och enskilda (Garland 2001, ss 170f). Inte minst kan vi se trenden i länder där stora delar av socialförsäkringen förvaltas av privata bolag att dessa bolag till stor del själva behövt öka sin kontroll- och utredningsverksamhet för att beivra bidragsfusk av olika slag (Button & Brooks 2014, ss. 210f).

I Sverige har debatten kring ekonomisk brottslighet och bidragsbrott varierat genom åren. Bidragsbrott kom tidigt att separeras från övrig ekonomisk brottslighet i svensk politisk debatt (Lindgren 2000, ss. 53ff). Den uppdelningen har sedan haft fortsatt verkan i och med att ansvaret för utredning av ekonomisk brottslighet lagts på särskilda myndigheter och särskilda enheter inom polisen (Korsell 2012, ss. 309ff). Fokus kring ekonomisk brottslighet har sedan varierat och ett tag fanns till och med planer på att eventuellt lägga ned Ekobrottsmyndigheten (Korsell 2012, s. 296). Under första decenniet av 2000-talet har debatten kring bidragsbrott blossat upp i omgångar och nya krav på lagändringar och ökad kontroll lyfts fram (Korsell 2012, ss. 295f). Tadelningen av ekonomisk brottslighet och bidragsbrott tycks ha hållit i sig. Den statliga utredningen har synat samhällets förmåga att motverka brottsligheten och slutsatsen är fortsatt ökad specialisering där välfärdsbrott blir det bärande begreppet för det nya specialområdet som bör lyftas från Polisen och läggas på Försäkringskassan (SOU 2017:37, s. 23).

Utifrån utredningens förslag och Försäkringskassans svar är det intressant att närmare studera uppfattningen hos de utredare som sannolikt skulle utgöra kärnan i den nya tänkta brottsenheten vid Försäkringskassan. Där finns sannolikt en unik erfarenhet kring hur kontrollarbetet och samverkan med Polismyndigheten fungerar idag. Grundade i denna särskilda erfarenhet har kontrollutredarna sannolikt uppfattningar kring polisens förmåga att utreda och lagföra bidragsbrott, den egna förmågan att ta över uppdraget från polisen samt vilka åtgärder samhället behöver vidta i stort för att komma tillrätta med problemen.

Denna studie utgår ifrån uppfattningen att de unika erfarenheterna hos yrkesutövare är ett viktigt perspektiv som tillför ett stort värde i den övergripande diskussionen och bör tas tillvara när politiker fattar beslut som rör deras område (jfr Svenaeus 2009, ss. 30f). Så är även kontrollutredares perspektiv en viktig och avgörande pusselbit när man fattar beslut och väljer riktning för utredningsansvaret framöver.

Syfte

Syftet med studien är att närmare undersöka hur personal inom Försäkringskassans kontrollverksamhet själva upplever samhällets och, då särskilt, polisens förmåga att utreda och lagföra bidragsbrott idag samt deras egen förmåga att göra detsamma utifall man skulle flytta ansvaret till Försäkringskassan. I studien uppmärksammas också kontrollutredares

uppfattningar kring bidragsbrottslighetens orsaker och vilka åtgärder i stort samhället behöver vidta för att stoppa bidragsbrottsligheten. Informanternas berättelser kommer också att sättas i sammanhang med tre olika teoretiska infallsvinklar: Sharon Tennysons (2008) olika perspektiv på bidragsbrottslighetens orsaker, Ragnar Lundströms (2013) skildring av nyliberala föreställningar hos allmänheten samt Millars (2003) bild av förändrade attityder och politisk hantering gällande bidragsbrottslighet.

Frågeställningar

- Hur uppfattar försäkringsutredarna polisens förmåga att utreda och lagföra bidragsbrott?
- Hur upplever försäkringsutredare vid Kontroll på Försäkringskassan sin egen förmåga och vilja att bedriva brottsutredande arbete?
- Vilka åtgärder bedömer försäkringsutredarna att samhället behöver sätta in för att bekämpa bidragsbrottsligheten?

Bakgrund

En hel del statliga initiativ har tagits vad avser bidragsbrottslighet och ekonomisk brottslighet. Genom åren har Regeringen också utfärdat flera direktiv till utredningar och flertalet större utredningar har gjorts. Här kommer en övergripande genomgång av ett antal sådana initiativ som förekommit de senaste 10-15 åren med fokus på större initiativ och initiativ i närtid.

Kvalificerad välfärdsbrottslighet

En större utredning om kvalificerad välfärdsbrottslighet (SOU 2017:37) har gjorts nyligen och presenterades i sin helhet under 2017. Utredningen har haft som uppdrag att utreda beredskapen hos välfärdsstaten för att stå emot, vad man benämner, ”*organiserad och systematisk ekonomisk brottslighet*”. Det handlar om ekonomisk brottslighet som riktar sig mot Staten och de myndigheter som betalar ut skattesubventionerade bidrag och ersättningar. I utredningen konstateras att ekonomisk brottslighet är ett begrepp som inte är helt klarlagt (SOU 2017:37, ss. 89ff), men begreppet kommer i utredningen att innefatta brott mot välfärdssystemen såsom bidragsbrott och man använder även begreppet *kvalificerad välfärdsbrottslighet* för att beskriva vad som avses (SOU 2017:37, s. 97).

Utredningen föreslår en rad åtgärder och lagändringar för att komma tillrätta med välfärdsbrottsligheten. T.ex. att samordna utbetalningar från välfärdssystemet, öka möjligheterna till informationsutbyte mm. Det förslag som är i fokus i denna uppsats handlar om att flytta över ansvaret för att utreda välfärdsbrottslighet (bidragsbrott) från Polismyndigheten till Försäkringskassan. De främsta argumenten för att flytta över ansvaret handlar om bristande förmåga hos Polismyndigheten (och Åklagarmyndigheten) att idag åstadkomma effekt på området och att upplärningen är för låg. Det anses mer effektivt att istället lägga ansvaret på en annan aktör och då Försäkringskassan betalar ut största delen av bidragen som berörs och redan har en kontrollverksamhet samt ansvar att beivra bidragsbrott, ligger det nära till hands att ge Försäkringskassan även detta uppdrag (SOU 2017:37, ss. 483f).

Försäkringskassan har redan idag uppdraget att motverka bidragsbrott (SFS 2009:1174). Myndigheten ska i detta arbete också samverka med andra aktörer, inte minst Polismyndigheten (Justitiedepartementet 2015). I centrum för detta uppdrag finns Försäkringskassans kontrollenheter där särskilda försäkringsutredare utreder misstänkta överträdelser (Försäkringskassan 2018, ss. 31f).

Försäkringskassan har, liksom andra myndigheter, fått ge ett remissvar (Försäkringskassan 2017) på utredningens slutsatser. I sitt svar är Försäkringskassan positiv till delar av förslaget men vänder sig emot att bli en brottsutredande myndighet. Det betraktas som en dyr omställning och att det är bättre att använda resurserna till att stärka polisen i deras arbete. Dessutom ser man det som en bättre princip att Polismyndigheten generellt har ansvaret för att utreda brott och att det inte bör ligga på en välfärdsmyndighet som samtidigt har till ansvar att betala ut bidrag (Försäkringskassan 2017). Försäkringskassan (2018, ss. 3ff) har efter den statliga utredningen gjort en egen internutredning om kontrollverksamhetens förutsättningar och konstaterat att det finns delar i den egna organisationen man behöver se över. Bl.a. föreslår den interna utredningen att man inför en särskild myndighetsövergripande funktion för att analysera och följa upp missbruk av försäkringen och stärka utbytet mellan handläggare och kontrollutredare.

Även andra myndigheter har svarat på remissen och flera svar går i linje med Försäkringskassans svar, där man är positiv till många av förslagen i utredningen men ställer sig tveksam till att flytta ansvaret för brottsutredningar till Försäkringskassan. T.ex. ser Åklagarmyndigheten (2017, ss. 7f) att frågan inte är tillräckligt utredd och att man bör beakta den erfarenhet som redan finns hos polisen och möjligheten att rikta ett uppdrag dit. Ekobrottsmyndigheten (2017, ss. 6ff) å andra sidan ser att förutsättningar och kompetens finns på Försäkringskassan för att bygga en brottsutredande verksamhet men att det också innebär ytterligare samverkansytor för den egna myndigheten. Man lägger också fram kompletterande förslag på åtgärder man bedömer viktiga om man ska genomföra förändringen.

Efter utredningen har Regeringen (Justitiedepartementet 2018) fattat beslut om att ge Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten uppdraget att närmare utreda förutsättningarna för arbetet mot bidragsbrottslighet samt ta fram en plan med åtgärder för att förbättra uppklämningen. I uppdraget ingår att samordna med andra myndigheter, bl.a. Försäkringskassan. Departementet understryker att brottsutredning är en kärnverksamhet för polis och åklagare och att myndigheterna måste stärka sin förmåga att beivra bidragsbrott för att stärka förtroendet för välfärdssystemet. Polismyndigheten har det samordnande uppdraget i utredningen och slutbetänkande ska lämnas till Justitiedepartementet senast 19 oktober 2020. I nuläget tycks alltså Regeringen inriktad på att inte flytta över brottsutredande uppgifter till Försäkringskassan utan ytterligare utreda förutsättningarna hos Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten.

Andra initiativ i närtid

Ungefär i direkt anslutning till den statliga utredningen om välfärdsbrottslighet har en annan utredare fått i uppdrag att utreda marknaden för personlig assistans och hur brottsligheten ser ut på området. I utredningen görs en övergripande genomgång av hur regleringen sett ut på området och fakta har hämtats in från flera myndigheter, bland annat Försäkringskassan. Brottsligheten bedöms årligen kosta staten väldigt mycket pengar och risken för fortsatt brottslighet bedöms hög (Socialdepartementet 2018, ss. 6-10). Utredaren framhåller också svårigheterna att arbeta aktivt för att förhindra brotten. Det är särskilt Försäkringskassans bristande möjligheter till kontroll och bevissäkring som pekas ut som orsaker (Socialdepartementet 2018, ss. 111f). Fusk inom assistansen uppmärksammades redan 2012 i en särskild utredning. Där konstaterade utredaren att fusk inom assistansen var betydande och systematisk men att det inte fanns någon enskild lösning på problemet. Bland förslagen på åtgärder fanns bl.a. ökade möjligheter till kontroll hos Försäkringskassan och krav på bättre underlag för beslut. Utredaren lyfte även fram Försäkringskassans styrning som avgörande och pekade på att handläggarna mer fokuserade på hög genomströmning av ärenden framför kvalitet och kontroll (SOU 2012:6, ss. 20ff).

En annan utredare har fått i uppdrag att se över utbetalningarna i välfärdssystemet och undersöka om det går att samordna utbetalningarna för att förhindra felaktiga utbetalningar. Utredaren ska undersöka förutsättningarna för en sådan utbetalningsfunktion och lämna förslag (Dir. 2018:50, ss. 1-5). Försäkringskassans tidigare generaldirektör Ann-Marie Begler har sedermera fått det särskilda uppdraget att leda utredningen (Brunnander 2018).

En utvärdering av bidragsbrottslagen (SOU 2018:14, ss. 16ff) presenterades i februari 2018. I utredningen konstateras att man troligen kan se vissa positiva effekter av införandet av lagen, särskilt vad avser uppfattning hos allmänheten, men att det är svårt att dra slutsatser kring om felaktiga utbetalningar minskat. Samtidigt pekar utredaren på begränsningar med lagen och föreslår bl.a. att lagen utvidgas till att även omfatta företag. Bidragsbrottslagen (SFS 2007:612) infördes 1 augusti 2007 i kölvattnet av en större utredning (SOU 2006:48, ss. 14ff) som pekade på behovet av ny straffrättslig reglering i en egen lag.

Regeringen har även på senare tid beslutat att tillsätta en delegation som ska motverka felaktiga utbetalningar från välfärden och benämns *Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen*. Delegationen har ett övergripande uppdrag att genomföra utredningar på området och vara ett rådgivande organ för Regeringen. (Dir. 2016:60, ss. 2ff).

Tidigare initiativ

Sekretess mellan myndigheterna har varit föremål för en särskild utredning när det kommer till kampen mot grov brottslighet. Det konstaterades att det fanns sekretesshinder mellan myndigheterna som försvårade arbetet mot grov organiserad brottslighet (SOU 2011:80, ss. 20ff, 33ff). Några år senare antogs en ny lag (SFS 2016:774) som gick i linje med utredningens förslag. Regeringen har inkluderat Försäkringskassan inom lagens tillämpningsområde (SFS 2016:775).

FUT-delegationen

En delegation mot felaktiga utbetalningar tillsattes 2005 (FUT). Uppdraget var ett led i att stärka legitimiteten för välfärdssystemet (Korsell 2012, s. 301). Delegationen har sedan publicerat tio olika rapporter och en statlig utredning fram till dess att delegationens uppdrag avslutades 2008 (Finansdepartementet 2005). I sitt slutbetänkande konstaterade delegationen att de felaktiga utbetalningarna av välfärdssystemet då uppgick till ca 18-20 miljarder kronor samt att hälften av detta betalats ut till följd av ett avsiktligt förfarande hos dem som sökte ersättning. Man konstaterade också att de åtgärder som planerats inte var tillräckliga och föreslog bl.a. att Regeringens styrning skulle bli tydligare, kommunikation till allmänheten bli bättre samt att myndigheternas kontroller skulle förbättras (SOU 2008:74, ss. 13ff). Ett intressant förslag delegationen lyfte fram redan 2008 var att arbetsgivare bör åläggas att lämna månadsuppgifter om lön istället för årlig kontroll (SOU 2008:74, ss. 13ff). En statlig utredning har också utrett frågan och föreslog 2011 att ändra regelverket i linje med delegationens förslag. I förslaget lyfte man även fram att månadsuppgifter även skulle minska felaktiga utbetalningar från Försäkringskassan där uppgifter från arbetsgivaren var avgörande för beslutet (SOU 2011:40, ss. 16-21). Månadsvis deklARATION för arbetsgivare kom att införas först 1 juli 2018 i och med att en lag om arbetsgivardeklARATION på individnivå antagits av Riksdagen (SFS 2017:387).

Begreppet ekonomisk brottslighet

Sven-Åke Lindgren (2000, ss. 53ff) synar begreppet ekonomisk brottslighet och hur det tidigare definierats i svensk politik. Begreppet har definieras i riktning mot sådan brottslighet som utövas av näringsidkare och associerade. I definitionen tycks man ha uteslutit bidragsbrott även om det funnits politisk vilja i Riksdagen, bland borgliga partier, att även inkludera sådan brottslighet i begreppet. Lindgren (2000, ss. 53ff) föreslår en tänkbar förklaring till utelämnandet av bidragsbrott och refererar till Polisens begreppsindelning i sin

utredningsverksamhet. Där har bidragsbrott hamnat utanför kategorin ekonomisk brottslighet av främst praktiska utredningstekniska skäl. Andra har fört fram tanken att utelämnandet av bidragsbrott främst varit av ideologiskt motiverat, främst från vänsterkanten. Lindgren (2000, ss. 53ff) menar att sådan påverkan torde ha haft liten betydelse för polisens hantering av begreppet.

Oavsett vad som varit huvudorsaken till utelämnandet speglar diskussionen den tydliga frånvaron av bidragsbrott inom begreppet *ekonomisk brottslighet* de kommande decennierna. En annan viktig aspekt Lindgren (2000, ss. 191ff) lyfter fram är den delade kritiken mot polisen som lyftes fram av majoriteten på båda sidor av diskussionen. Polisens oförmåga att utreda och lagföra inom området ekonomisk brottslighet på ett önskvärt sätt banade vägen för bildandet av Ekobrottsmyndigheten 1998.

Kritiken mot polisen och diskussionen kring begreppen bidragsbrott och ekonomisk brottslighet är högst levande även i utredningen om kvalificerad välfärdsbrottslighet. Det tyder på att frågorna fortfarande är aktuella och ännu inte blivit avgjorda i den politiska debatten i Sverige (SOU 2017:37, ss. 91ff).

Tidigare forskning

Vid tiden för studien gjordes ett antal sökningar i databaser men tidigare forskning som direkt tangerar med innehållet i uppsatsen kunde inte hittas. Däremot finns det ett flertal statliga utredningar och Brå-rapporter som tar sikte på bidragsbrottsligheten där olika åtgärdsförslag lyfts fram. I sökningarna framgår också att det finns också en del forskning när det gäller bidragsbrottslighet, ekonomisk brottslighet, försäkringsbedrägeri och liknande. Internationellt hittades mycket forskning om olika typer av bidragsfusk, ofta mot privata försäkringsbolag.

Brottsförebyggande rådets (Brå) rapporter

Brå (2015:8, s. 8) har upprättat en rapport med fokus på hur felaktiga intyg kan användas för att tillskansa sig ersättningar från välfärdssystemet. Det är särskilt arbetsgivarintyg som är en dörröppnare till välfärdssystemet och som möjliggör många typer av bidragsfusk.

Handläggningen hos myndigheterna varierar och felaktiga beviljanden i början av ärenden försvårar det fortsatta kontrollarbetet (Brå 2015:8, ss. 11ff). Försäkringskassan är den största utbetalande aktören och intyg om inkomst är en nödvändig ingång till flertalet förmåner (Brå 2015:8, ss. 96f). För att komma tillrätta med det föreslås bl.a. större åtkomst till uppgifter, ökad kontrollkompetens hos utbetalande myndigheter och bättre samverkan mellan myndigheter (Brå 2015:8, ss. 121-129).

Brå (2016:9, ss. 9ff) fick 2014 i uppdrag att undersöka hur bedrägeribrottsligheten såg ut och bidra till ny kunskap på området. Som en egen kategori inkluderades även bidragsbrott.

I studien konstaterades också svårigheter med att styrka uppsåt i bidragsbrott (Brå 2016:9, s. 14) men att Försäkringskassan kommit längre än andra myndigheter i sin förmåga att förhindra felaktiga utbetalningar (Brå 2016:9, s. 18). Bedrägeribrottsligheten har ökat liksom annan brottslighet. Personupplärningen är relativt hög bland bidragsbrott jämfört med andra bedrägerier men bidragsbrott leder sällan till fängelse (Brå 2016:9, s. 52).

I en rapport (Brå 2015:15, ss. 7-12) om administrativa åtgärder mot ekonomisk och organiserad brottslighet har Brå undersökt samhällets administrativa åtgärder för att förhindra ekonomisk brottslighet. Även bidragsbrott inkluderas i undersökningen.

I en annan studie har Brå (2011:12, ss. 7-10) tillsammans med Inspektionen för socialförsäkringen undersökt kombinationsbrottslighet mellan bidragsbrott och skattebrott. Företag som systematiskt utnyttjar välfärdssystemet (t.ex. inom assistansersättning) begår även skattebrott. Myndigheterna utreder inom sitt respektive område på bekostnad av helheten. Ökad helhetssyn och samverkan mellan myndigheterna förs fram som viktiga åtgärder.

Nytt fokus på bidragsbrott

Lars Korsell (2012, ss. 293f), tidigare forskningschef på Brå, har beskrivit hur fokus på ekonomisk brottslighet skiftat de senaste decennierna i svensk politik. Det har inte varit en självklarhet med ett bibehållet fokus riktat mot den ekonomiska brottsligheten.

Ekobrottsmyndigheten bildades som en följd av tidigare fokus på ekonomisk brottslighet men det har inte varit självklart att behålla myndigheten och Korsell (2012, s. 296) menar att det en period funnits en överhängande risk för att man skulle avveckla myndigheten igen.

Trenden har sedan kommit att svänga tillbaka och ett antal uppmärksammade grova ekonomiska brott har åter kommit att sätta fokus på ekobrotten. Man har särskilt intresserat sig av ekonomisk brottslighet i kombination med annan brottslighet som ofta hänger ihop (Korsell 2012, ss. 295f). I studier har poliser vittnat om den tydligare kopplingen mellan olika typer av brottslighet där ekonomisk brottslighet är en del. Samtidigt har man också kunnat skönja en allt större grad av organisation och komplexitet i hur brottsligheten planeras och genomförs (Korsell 2017, ss. 342f). Försäkringskassan har allt mer setts som en viktig aktör, särskilt där kriminella använder socialförsäkringssystemet som täckmantel för brottsligheten. Men också rena bidragsbrott riktat mot Försäkringskassan och välfärdssystemet har fått ökad uppmärksamhet (Korsell 2012, s. 297).

Korsell (2012, s. 309ff) bedömer att ekonomisk brottslighet och bidragsbrott fortsatt kommer att vara i fokus, särskilt där det också finns koppling till andra typer av brott och organiserad brottslighet. Det kommer att vara nödvändiga och viktiga åtgärder för att skydda legitimiteten hos systemet. Det finns en risk att polisen tappat kompetens på området i och med att stora delar av brottsutredningarna på ekobrottsområdet flyttats till andra myndigheter även om Korsell (2012, s. 311f) själv tror att ansvaret för all ekonomisk brottslighet går tillbaka till polisen när väl den stora omorganisationen satt sig på plats.

Annan forskning om bidragsbrott

Här presenteras till sist exempel på annan relevant forskning på området.

Ragnar Lundström (2011, s. iii) har i sin avhandling *Den kalkylerande medborgaren* gjort en diskursanalys av hur bidragsbrott framställs i media under perioden 1990 – 2010.

Fusket framställs ofta som ett kollektivt fenomen och utan särskilda personskildringar medan enskilda personer som inte fått ersättning från välfärdssystemet ofta skildras som exempel på hur systemet hårdnat (Lundström 2011, s. 141). En av Lundströms (2011, ss. 169f) slutsatser i avhandlingen är att bidragsfusk och reglering av bidragsfusk varit ständigt närvarande i media oavsett politiskt färg. Lundströms iakttagelser av en mer intensiv mediaframställning av bidragsfusk med fokus på kontroll under perioden 2002-2010 ligger i linje med FUT-delegationens arbete och slutsatser under samma period.

Anders Stenström (2019, ss. 339ff) undersöker särskilt distinktionen mellan befogenheterna hos privata försäkringsbolag i Sverige och polisen. Undersökningen berör inte Försäkringskassan specifikt men slutsatserna att det finns en felaktig föreställning av polisens utredningsmonopol i förhållande till försäkringsbolagen är en intressant parallell till diskussionen om gränserna mellan välfärdsmyndigheters och rättsvårdande myndigheters befogenheter.

I Storbritannien finns en del forskning kring försäkringsbedrägeri inom sjuk- och arbetslöshetsförmåner. T.ex. har Mark Button och Graham Brooks (2014, ss. 210f) undersökt hur försäkringsbolag allt mer antagit polisiära uppgifter och metoder för att motverka bedrägerier och även mer djupgående utredningsarbete i syfte att sanktionera brotten.

Teori

I uppsatsen kommer inte någon enskild övergripande teori att användas. Istället kommer tre olika teoretiska perspektiv användas som knyter an till resultatet i analysen och sätter det i ett mer teoretiskt och historiskt sammanhang. Perspektiven knyter också an till uppsatsens övergripande problemformulering där kontrollutredarperspektivet i några särskilda frågor efterfrågas i en specifik kontext av ökat fokus på fusk och ökade krav på kontroll och åtgärder för att bekämpa fusk. I bakgrunden finns också flera olika förslag för att komma tillrätta med fusk. De tre valda perspektiven ställer den specifika kontexten i ett större sammanhang.

Välfärdsbrott och kontroll

Bidragsbrott mot välfärden är en viktig politisk fråga. Socialförsäkringar utgör ofta en stor del av de allmänna utgifterna. I Storbritannien har utgifterna under en period t.ex. utgjort 30% av de offentliga utgifterna och redan i slutet av 90-talet finns beräkningar som uppskattar att bidragsfusk kostade det brittiska samhället två miljarder pund varje år. Utöver rena ekonomiska förluster uppfattas också bidragsbrott som ett socialt problem då det är ett brott som riktar sig mot den sociala gemenskapen där den som fuskar faktiskt stjälar från det gemensamma. Det finns även de som hävdar att fuskbeteende kan bli normaliserat i ett samhälle om man inte upptäcker och stoppar det (Millar 2003, ss. 279f).

Det finns flera studier kring varför människor bidragsfuskar. Den vanligaste förklaringen fuskare själva uppgett i flera studier som gjorts under 90-talet har helt enkelt varit bristen på och behovet av pengar. En del fuskare har i sådana studier också lagt det yttersta ansvaret för fusk på själva bidragssystemet i sig där bidragen är alldeles för små för att tillgodose en godtagbar levnadsstandard (Millar 2003, s. 285). Det går utifrån detta att dra slutsatsen att en reformering av bidragssystemet i sig skulle kunna vara en åtgärd för att minska bidragsfusk (Millar 2003, s. 287). Trenden i Storbritannien har istället gått mot ökad kontroll. Under 90-talet anställdes flera tusen utredare vid välfärdsmyndigheterna med fokus på att upptäcka och utreda bidragsfusk. Flera lagar har också antagits för att öka möjligheterna att upptäcka och lagföra bidragsbrott (Millar 2003, ss. 288f). Den politiska retoriken har samtidigt präglats av hårda ord gentemot bidragsfusk där, bl.a. ord som ”krig” använts för att beskriva tänkta åtgärder för att komma tillrätta med problemet. Samtidigt har studier klarlagt att allmänheten har en kraftigt överdriven uppfattning om vidden av problemet där andelen fuskare i själva verket är betydligt lägre än vad allmänheten tror. Men det är svårt för politiker att ignorera

den allmänna opinionen och allmänhetens uppfattningar kan därför få stor betydelse när politiker ska fatta beslut (Millar 2003, ss. 291f).

Bilden av det fuskande kollektivet

Ragnar Lundström (2013, ss. 630, 634) har gjort en jämförande diskursanalys över skillnaderna mellan Sverige och Storbritannien i representation av bidragsbrott i media och privata bloggar. Allt insamlat material har publicerats under det första decenniet av 2000-talet. Lundström (2013, s. 634ff) ser att det som utmärker Sverige är att bidragsfusk mer framställs som ett kollektivt problem och mer relaterat till just bidragsbrott inom socialförsäkringen och riktat mot Försäkringskassan. Det är ett stort kollektiv som fuskar och det genererar stora belopp tillsammans.

Framställningen av bidragsfusk i båda länderna kantas av en nyliberal föreställning kring välfärdssystemet och bidragstagarna. Bidragstagarnas behov beskrivs mer utifrån egna val snarare än t.ex. en följd av en ojämlig fördelning av ekonomiska resurser eller liknande förklaring. Istället läggs fokus på den enskildes val och, i samband med fusk, på den enskildes otacksamhet (Lundström 2013, ss. 642f). Det har också kommit att påverka legitimiteten för välfärdssystemet i Sverige. En nyliberal attityd har allt mer kommit att prägla diskursen inom vilken bilden av det fuskande kollektivet framställts. Bilden av ett stort kollektiv som fuskar skapar utrymme för ett ifrågasättande av hela det svenska välfärdssystemet och den *skandinaviska universalismen* som präglat svensk välfärd (Lundström 2013, ss. 637f).

Tänkbara orsaker

Sharon Tennyson (2008, s. 1181) diskuterar olika orsaker till att människor kan tänkas välja att fuska i samband med försäkringsanspråk och vilka metoder som kan få bäst effekt när man ska stävja detta beteende. Tennyson (2008, ss. 1189f) belyser i huvudsak fusk mot privata försäkringsbolag i USA men tar i sin diskussion fasta på allmänna frågeställningar om vad som driver och motiverar människor till försäkringsbedrägeri och vad samhället överlag kan göra för att få störst effekt i kampen mot sådant fusk. Utifrån den aspekten är diskussionen också relevant för det svenska socialförsäkringssystemet.

Det finns flera olika tänkbara anledningar till varför människor väljer att fuska och motivationen i det enskilda fallet kan bero på flera olika omständigheter (Tennyson 2008, ss. 1181). Tennyson (2008, ss. 1188) diskuterar olika aspekter av försäkringsbedrägerier och beroende på perspektiv finns olika faktorer som avgör om den enskilde väljer att fuska eller inte.

En aspekt handlar om det ekonomiskt-kontraktuella och går helt enkelt ut på att den enskildes drivkraft ligger i att förhindra förlust i så stor utsträckning som möjligt. I ett sådant läge finns risken att den enskilde överdriver sitt anspråk om det är ekonomiskt gynnsamt att göra det. Det finns olika sätt att komma tillrätta med sådant fusk. T.ex. kan man ha höga straff vid upptäckt som kan verka avskräckande för den enskilde. Ett annat sätt är att reducera betalningen för misstänkta anspråkstyper. Det finns dock en risk att sådana åtgärder snarare kan öka fusket då människor tappar förtroende för systemet och i sin tur blir mer benägna att själva fuska (Tennyson 2008, ss. 1188ff).

En annan aspekt är vad Tennyson (2008, s. 1190) benämner som ett "kriminellt synsätt". I det ekonomiska perspektivet betonades aspekten av kontraktsbrott. Här betonas istället brottsaspekten i handlandet. Tennyson (2008, ss. 1190ff) refererar till traditionella kriminologiska teorier där man argumenterat för att den enskilde gör ett rationellt övervägande när denne väljer att begå brott. Förtjänsten med att lyckas med brottet vägs mot risken att åka fast och priset i form av påföljder man då måste betala. Forskning visar också att risken att bli lagförd har en större effekt än att bara höja straffgränser.

Det finns en moralisk-sociologisk aspekt på försäkringsfusk som innebär att det sociala samspelet mellan människor och hur andra personer kommer att betrakta den enskilde vid fusk har en stor påverkan på den enskildes motivation att fuska. Normer och värden hos en population påverkar generellt individernas syn på vad som utgör fusk och vad som är acceptabelt. Utifrån denna aspekt har normförändrande åtgärder och informationskampanjer större effekter än andra åtgärder (Tennyson 2008, ss. 1192f).

Tennyson (2008, ss. 1193f) belyser till sist också ett moralisk-psykologiskt perspektiv på försäkringsfusk. I detta perspektiv fuskar den enskilde till följd av en oförmåga att internalisera allmänt accepterade normer och värden. Studier har också visat att vissa personer tenderar att fuska oavsett risker och kostnader för att bli påkommen. Samtidigt är det egna belöningssystemet viktigt för enskilda och personer tenderar att fuska mindre om fusk ger upphov till en inre känsla av obehag. Det finns hos många en ovilja att öppet ljuga eller orsaka stora skador för andra och därför är rationaliseringsprocesser vanliga där man tenderar att se försäkringsfusk som ett "brott utan offer" och som bagatellartat.

Inställningen till fusk varierar i populationen. Man har i viss forskning noterat att det finns en hög social acceptans för fusk. Inställningen har dock varierat över tid och mellan olika skikt i befolkningen men troligen haft en avgörande betydelse för enskildas tendens att fuska (Tennyson 2008, ss. 1195ff). Den moralisk-psykologiska aspekten tycks också spela stor roll i

de forskningsresultat som påvisats och personer som först får ta ställning till etiska frågeställningar tenderar att visa en lägre tolerans gentemot försäkringsfusk (2008, ss. 1197).

Tennyson (2008, ss. 1197f) drar utifrån analysen slutsatsen att åtgärder som riktar sig gentemot de sociala och psykologiska aspekterna av fuskandet bör ha större effekt än de metoder man hittills förlitat sig på i form av kriminalisering, höjda straff, ökad kontroll och liknande. Tennyson (2008, ss 1197f) medger förvisso att man också uppnår effekter med att öka upptäcktsrisken och kriminalisera beteendet. Särskilt då kriminalisering också kan sända en signal som påverkar människor moraliskt vad gäller inställningen till fusk. Kriminalisering har på så sätt även en effekt på det sociologiska och psykologiska planet. Men hon framhåller samtidigt att ett ökat fokus på moraliska aspekter skulle kunna åstadkomma mer vad gäller att minska försäkringsbedrägerier. Mer kunskap och information om försäkringsvillkor skulle t.ex. kunna vara en viktig åtgärd för att minska fusk. Även åtgärder som syftar till att relatera till människors samvete skulle kunna ha effekt. En sådan detalj i svensk socialförsäkring skulle kunna vara det faktum att personer skriver under på "heder och samvete" i samband med att de ansöker om en förmån. Möjligen skulle ytterligare sådana åtgärder kunna göras mer omfattande och påverka människor till att välja att avstå från bidragsbrott i Sverige.

Metod

Typ av metod

Undersökningen syftar till att utforska hur anställda inom Kontroll på Försäkringskassan upplever att utredning och lagföring av bidragsbrott fungerar och bör fungera. Det är alltså inställning och uppfattning hos enskilda personer som utgör primär data för analys av frågeställningarna. Utvunnen data behöver sedan sättas i ett tolkande sammanhang där språkets betydelse kommer att vara avgörande i analysen (Ahrne & Svensson 2015a, ss. 20f). Informationen som analyseras kommer inte låta sig värderas i kvantitativa värden. Det är dessutom omfattande information från ett fåtal informanter som bearbetas. Analysen och tolkning av innehållet i informationen är en kontinuerlig process och kommer att behöva ske redan vid insamlandet av data (Denscombe 2018, ss. 23ff).

Strategi

Olika strategier i ett forskningsprojekt kan användas som tillvägagångssätt och val av strategi bör göras utifrån tre aspekter: etisk lämplighet, genomförbarhet, och ändamålsenlighet. Ändamålet i studien är att undersöka vissa sakförhållanden och utifrån detta försöka vinna nya insikter. För ändamålet är grundad teori en lämplig strategi att bygga metod och analys på (Denscombe 2018, ss. 20ff). De tre aspekterna kommer att behandlas mer ingående nedan.

Grundad teori

Grundad teori är en strategi som passar väl till småskaliga kvalitativa studier där man på förhand inte har en given teori. Istället syftar strategin till att utforska nya terränger och hitta nya infallsvinklar. T.ex. när man vill studera människors uppfattningar (Denscombe 2018, ss. 155f). Analys av data är en viktig komponent inom strategin då nya infallsvinklar och teorier är tänkt att springa ur noggrann bearbetning av insamlad data. Fokus ligger också på användbarhet och nytta för dem som är föremål för studien. (Denscombe 2018, ss. 154f).

Urvalsmetod

Grundad teori bygger på ett teoretiskt urval där forskaren medvetet väljer platsen för undersökningen utifrån syftet. Tanken är sedan att ytterligare urval ska växa fram. Urvalsmetoden bygger på att det inte finns en på förhand given inramning eller avgränsning av urvalet och kräver därför en viss flexibilitet. Öppenheten i urvalet återspeglar öppenheten i strategin. Storleken på urvalet bestäms av så kallad *teoretisk mättnad*, d.v.s. en punkt när ytterligare insamling av data inte längre bidrar med ny förståelse i analysarbetet.

(Denscombe 2018, ss. 157ff). Här har vissa avsteg från rekommenderad urvalsmetod varit nödvändiga. Främst med hänsyn till begränsad omfattning av studien och begränsade möjligheter att arbeta fullt flexibelt i förhållande till forskningsfältet.

För- och nackdelar med strategin

Det finns flera fördelar med grundad teori. Det är en metod som lämpar sig väl för småskaliga studier, särskilt där man vill utvinna nya insikter. De slutsatser man drar har också succesivt utvunnits ur insamlat data och har så en tydlig empirisk förankring. Det öppnar för möjligheten att utveckla nya teorier och begrepp. Strategin rymmer en flexibilitet vad avser val av insamlingsmetoder. Teorin har dessutom vunnit brett erkännande i forskningssamhället (Denscombe 2018, ss. 167f). Nackdelarna med strategin är också flera. Det är normalt svårt att göra en exakt planering utifrån tänkt urvalsmetod och eftersträvan av *teoretisk mättnad*. Kontexten inom vilken studien görs kan också påverka de teoretiska slutsatserna då andra kanske relevanta teorier och omständigheter inte tillåts inverka på analysen av data. Det finns också risk för att forskaren intar en positivistisk och empiristisk hållning där insamlad data betraktas som oberoende data som kunnat samlas in på samma sätt av vilken forskare som helst och vars teoretiska slutsatser ses så pass förankrade i empirin att de inte kan vederläggas av annan fakta. Ett syfte med strategin är att försöka utvinna teoretiska generaliseringar utifrån det insamlade materialet. Här finns en risk för sammanblandning av begrepp och att man försöker dra generella slutsatser om uppfattningar och beteenden hos en hel befolkning eller grupp, vilket inte är syftet med strategin (Denscombe 2018, ss. 169ff). I studien har vissa avsteg från urvalsmetoden gjorts och antalet intervjuer begränsats. Det finns heller ingen ansats att skapa nya teorier. Studiens omfattning är för liten för sådana anspråk. På så sätt hålls riskerna med metoden på en miniminivå och fördelarna med strategin i förhållande till syfte och frågeställningar överväger nackdelarna.

Metod för datainsamling

Inom grundad teori kan man välja olika metoder för att samla in data. Dock bör metoden spegla strategin och rikta sig mot att samla in data som är så opåverkat som möjligt av på förhand givna teorier eller bestämda begrepp. Vid insamlandet bör man försöka ha så öppna ingångar som möjligt för att på så sätt kunna få ut så mycket "rådata" som möjligt. Därför är t.ex. ostrukturerade eller semistrukturerade intervjuer att föredra framför en mer strukturerad intervju (Denscombe 2018, s. 160). I småskaliga studier som denna lämpar sig intervjuer som insamlingsmetod när de data man vill utvinna rör åsikter, uppfattningar och erfarenheter hos

enskilda personer. Särskilt när det är data som går på djupet och kräver mer än enstaka ord och meningar för skapa mening för studien (Denscombe 2018, s. 268).

För- och nackdelar med intervjuer

Det finns olika för- och nackdelar med att välja intervjuer som insamlingsmetod. Till fördelarna kan nämnas just djupet av informationen som kan utvinnas och därmed möjligheter att dra slutsatser och få större insikter av innehållet. Det är en flexibel metod där den som intervjuar kan följa upp vissa spår. Till nackdelarna hör att intervjuer är både tids- och resurskrävande från den intervjuandes sida. Det personliga mötet som äger rum vid intervjun kan också påverka informanten i viss riktning och vara hämmande. Det finns även risker både vad avser reliabiliteten i data. Likaså påverkas innehållet också av kontexten och vem som intervjuas (Denscombe 2018, ss. 292ff). Det finns ingen säker metod för att veta om den man intervjuar uttrycker saker som de verkligen förhåller sig. Däremot kan man minimera risken för det. Samstämmig information från flera informanter och/eller samstämmighet med andra källor styrker t.ex. informationen i en enskild intervju. Det är också viktigt att värdera rimligheten i det som påstås. Har informanten insikt inom det område intervjun rör? (Denscombe 2018, ss. 290f). I denna studie har informanterna valts ut på grund av sina yrkesidentiteter och särskilda sakkunskaper. De data som insamlas utgörs till största del av informanternas åsikter och uppfattningar. Studien är småskalig och utgörs av ett mindre antal intervjuer som istället analyseras på djupet. Utifrån de omständigheterna kan nackdelarna med en intervjustudie anses minimerade och fördelarna överväga nackdelarna.

Kvalitativ analys

Analysmetoden i strategin bygger på att processa insamlade data i flera steg där målet är att utvinna övergripande kategorier som i sin tur kan utgöra grunden för nya teorier, alltså generaliserade slutsatser utifrån det insamlade materialet. Processen är byggd i flera steg där forskaren börjar med att grundligt utforska insamlat material. I detta fall är det de transkriberade intervjuerna som utgör underlaget för analysen. Efter en första utforskning påbörjas ett kodningsarbete där enskilda delar i texten förses med koder. Det kan t.ex. vara händelser, åsikter eller dylikt som förses med särskilda koder. Koderna kan behöva processas flera gånger för att nå en mängd koder som är möjliga att bearbeta. Koderna i sin tur bearbetas om till gemensamma kategorier där koder med tillräckliga gemensamma kännetecken läggs i samma kategori. Under processen växer en hierarki med koder och kategorier fram. Processen kan behöva göras flera gånger och forskarens uppgift är att förfina hierarkin av koder och

kategorier och ur dessa forma relevanta nyckelbegrepp och hypoteser. Dessa kan sedan omformas till teorier och nya insikter (Denscombe 2018, ss. 404ff). Teorier är ofta ett övergripande och sammanhängande system av begrepp för att tolka och förstå ett fenomen i ett större sammanhang (Svensson 2015, s. 209). Teorier är ofta uppbyggda kring olika begrepp (Svensson 2015, s. 216). Omfattningen av denna studie är allt för liten för att kunna producera nya teorier även om det är en av möjligheterna med grundad teori. Istället kommer de begrepp och hypoteser som utvinns i analysprocessen att relateras till befintliga teoretiska perspektiv. Valet av perspektiv kommer att styras utifrån resultatet av analysen. Slutsatserna av analysen kommer tolkas i ljuset av existerande perspektiv.

Tillvägagångssätt

För studien har ett delvis teoretiskt urval gjorts som speglar intentionerna i den valda strategin. Urvalet har därför gjorts medvetet utifrån syftet med studien och inte slumpartat. För att få tillgång till fältet har författarens egna befintliga kontakter använts som ingång. Tidigare etablerade kontakter med personal inom kontrollverksamheten på Försäkringskassan har varit en ingång till fältet. Författaren har dock inte haft någon direkt arbetsrelation med någon av de intervjuade. En av enheterna inom Försäkringskassans kontrollverksamhet har valts ut som föremål för studien. Enheten arbetar på två olika orter men har samma chef. Förfrågan har ställts till chefen för enheten, samt dennes chef. I förfrågan har syftet med studien presenterats och önskemål om tillgång till fältet lagts fram. I önskemålet har följande kriterier ställts upp som särskilt önskvärda:

- Möjlighet att få intervjua minst fem personer som arbetar inom kontrollverksamheten (utredare primärt, men även specialist).
- Om möjligt ska minst två av de intervjuade vara kvinnor och minst två vara män.
- Helst ska minst två vara från vardera ort så att det finns en viss geografisk spridning
- Önskvärt att de som intervjuas har så stor spridning i ålder som är möjligt
- Önskvärt att de som intervjuas har olika lång erfarenhet av arbetet inom Kontroll.

Om det fanns möjlighet önskades även en intervju med en chef som ett komplement till övriga intervjuer. Om möjligt skulle författaren själv, i så stor utsträckning det gick, få göra urvalet av en så stor population som möjligt. Från Kontroll bemöttes önskemålet positivt och tillgång till fältet gavs. Utifrån de önskade premisserna har chef inom området gjort ett första urval. Urvalet har gjorts utifrån verksamhetens möjligheter och begränsningar men med ambitionen att försöka tillgodose önskemålen så långt som möjligt. En lista på tio personer lämnades som ett första urval till författaren. Utöver detta gavs också förslag på en chef som

kunde intervjuas. I listan över första valet framgick namn på personer, hur länge de jobbat på Kontroll, vilka inriktningar de hade inom Kontroll och om de i övrigt hade några specialuppdrag av intresse. Utifrån listan på tio personer har fem valts ut i ett andra urval av författaren. Dessa fem har sedan särskilt tillfrågats av chef innan tillgång till fältet getts. Dessutom har en chef intervjuats. Av dessa totalt sex informanter har hälften varit kvinnor och hälften män. Hälften har varit placerade på vardera orten (även om chefens uppdrag sträckt sig över båda orter). Erfarenhet av kontrollarbete har varierat mellan informanterna till allt från ca 1,5 år till över 25 år. En spridning i ålder fanns mellan kandidaterna där den yngsta var i 30-årsåldern och den äldsta nära pensionsåldern. Dock har medelåldern varit över 50.

Intervjuerna som hållits har varit halvöppna. I huvudsak har ett övergripande frågeområde presenterats med en öppen fråga och utrymme har lämnats till den intervjuade att fritt tala utifrån frågan (se intervjuguide **Bilaga I**). Vissa följdfrågor har endast använts för att komma vidare eller för att mot slutet fånga upp sådant som noterats som intressant i tidigare stadier. Intervjuerna har tagit ca 45 minuter. De har sedan transkriberats och beretts för analys.

Etiska överväganden

Alla forskningsprojekt bör föregås av en etisk prövning. Detta är särskilt viktigt när man samlar in data från människor, som t.ex. vid intervjuer. (Denscombe 2018, ss. 433ff). Vid prövningen är det särskilt några viktiga principer som bör beaktas. Den första principen handlar om att skydda deltagarnas intresse. Här är det viktigt att beakta om deltagandet i studien kan vara till nackdel för de enskilda. Vidare bör studien vara till nytta för de involverade och deltagarna ska behandlas på ett likartat sätt vad gäller deltagandet i studien (Denscombe 2018, ss. 439f). Den andra principen är att deltagandet ska vara frivillig och deltagarna ska ha lämnat ett självständigt och medvetet samtycke (Denscombe 2018, ss. 441f). Den tredje principen handlar om forskarens öppenhet och ärlighet. Syftet med studien och forskarens roll ska vara klarlagd för alla inblandade (Denscombe 2018, ss. 443ff). Den fjärde och sista viktiga principen handlar om att följa lagar och konventioner. Här är det särskilt viktigt att deltagarna vet sina rättigheter i förhållande till forskaren. Deltagarna ska alltid när som helst kunna dra sig ur och ha insikt i hur forskaren kommer att hantera insamlad data (Denscombe 2018, ss. 445-448). I studien har ovanstående principer beaktats som en del av strategin. Informanterna har valts ut utifrån sin profession som statstjänstemän som i sin yrkesvardag har en särskild auktoritet med viss maktutövning i förhållande till allmänheten. Med ett sådant maktutövande bör normalt följa en beredskap och vana att arbeta transparent och för allmänheten kunna redogöra för sitt yrkesutövande. Informanterna har också

informerats om syftet med studien, hur insamlad information kommer att användas och samtycke har inhämtats både innan och vid intervjun. Deltagarna har informerats om möjligheten att när som helst dra sig ur samt att all insamlad information, utöver det som återfinns i själva uppsatsen, kommer att raderas när studien är avslutad. För att ytterligare skydda deltagarna kommer ingen information som kan kopplas till någon enskild person att finnas med i uppsatsen. Informanterna bedöms också ha ett intresse för innehållet i studien. Sammantaget bedöms studiens innehåll och genomförande som etisk försvarbar och uppfyller kraven på etisk lämplighet som ställs inom vald strategi.

Kritik mot metoden

Förutom de nackdelar och invändningar som behandlats ovan har det förts fram kritik mot kvalitativ metod som sådan. Kritiken har ofta handlat om problemen med reliabilitet i kvalitativa studier. De data som utvinns behöver processas och tolkas av forskaren och bygger ofta på uppfattningar, åsikter, observationer mm., som kan tolkas och förstås på olika sätt i olika sammanhang. Bristen på generaliserbarhet medför svårigheter att uttala sig om ett fenomen med säkerhet, en brist som inte på samma sätt återfinns i kvantitativa studier. Det finns samtidigt betydande svagheter i kvantitativa metoder som är avgörande vid övervägandet av metod. Det är svårt att fånga djupet av mänskliga interaktioner, maktförhållanden, avsikter mm. utan ett kvalitativt djup. Att t.ex. försöka beskriva en människas intentioner med utgångspunkt i siffror eller enstaka ord skulle snabbt förlora sin mening. Kvantitativa och kvalitativa metoder bör istället ses som olika praktiska alternativ för att på bästa sätt hämta in och analysera data som är relevanta för frågeställningarna och syfte med en studie och inte ställas emot varandra (Ahrne & Svensson 2015b, s. 12ff).

Kvalitativa data får sitt värde i en meningsskapande process som alltid riskerar att påverkas av uttolkarens egna föreställningar. Det finns dock metoder för att minimera riskerna och öka reliabiliteten även i kvalitativa studier (Kvale 2014, s. 291). Frågeställningarna i studien är exempel på frågor som svårligen låter sig besvaras på ett meningsfullt sätt i kvantitativa studier utan en kvalitativ ansats.

Reliabilitet

Reliabilitet handlar om studiens trovärdighet. En viktig fråga i sammanhanget är om samma resultat skulle kunna produceras av en annan forskare vid en annan tidpunkt (Kvale 2014, s. 295). Kvalitativa studier kräver i regel ett öppet och transparent förfarande kring hur slutsatser formats ur de data man samlat in (Ahrne & Svensson 2015a ss. 24f). Det gäller inte minst

inom grundad teori där analysprocessen är väldigt viktig att belysa (Denscombe 2018, s. 163). I den här studien har i huvudsak semistrukturerade intervjuer använts för att på så sätt få så mycket ”rådata” som möjligt som underlag för analysen. För att maximera studiens reliabilitet har sedan analysprocessen synliggjorts i så stor utsträckning som möjligt.

Validitet

Validitet handlar i huvudsak om studien faktiskt undersöker det som avsetts. I ett strikt positivistiskt perspektiv där validitet jämföras med kvantifierbarhet kan kvalitativa metoder ifrågasättas. I det vidare perspektivet kan dock kvalitativa studier anses ha hög validitet (Kvale 2014, s. 296) och validiteten ses generellt hög i intervjustudier (Denscombe 2018, s. 293) även om det också kräver att forskaren är noggrann vid utformandet och genomförandet av intervjuerna (Kvale 2014, ss. 297ff). Metodens Lämplighet i förhållande till syfte bör beaktas redan vid val av strategi (Denscombe 2018, s. 22). Som redogjorts ovan har grundad teori särskilt valts utifrån sin lämplighet för studiens ändamål och syfte. Insamlingsmetod har valts utifrån samma överväganden.

Övriga begränsningar

En annan viktig aspekt i sammanhanget är författarens egen förförståelse och uppfattning av forskningsområdet. Det är viktigt att belysa att författaren arbetar på Försäkringskassan vid tidpunkten för skrivandet. För att ytterligare komplicera förhållandet till området har författaren tidigare också arbetat inom polisen. Även om skrivandet av uppsatsen inte präglas av en på förhand bestämd uppfattning hos forskaren finns alltid en risk att yrkesidentiteter, tidigare kunskap och intresse av området styr studien i en viss riktning. För att minimera risken för påverkan är det därför viktigt att synliggöra denna risk och vara medveten om den genom hela processen.

Resultat och analys

Analysprocessen

Efter att alla intervjuer transkriberats har texterna behandlats för analys. I analysen har texterna först noggrant gått igenom. Efter en första genomgång har ett första utkast av övergripande teman i texten gjorts som ett sätt att rama in vad som uppfattats som huvudsakliga spår i informanternas berättelser. I en andra genomgång har sedan textstycken markerats och flyttats över till ett analysdokument. Alla textdelar där informanterna på något sätt uttrycker en tanke, åsikt eller ger en beskrivning har markerats och flyttats. Totalt har andra genomgången resulterat i 543 textstycken som närmare analyserats i de fortsatta stegen. Samtliga textstycken har ställts upp i ett Excelldokument och varje rad har försetts med information om frågeområde och ett nummer som indikerar vilken intervju stycket är hämtat ifrån. I nästa steg har stycke för stycke sedan gått igenom och varje intervju i sin helhet har lästs parallellt för att rama in varje stycke i intervjukontexten. En första grov kodning har sedan gjorts av varje stycke i form av en omskrivning som sammanfattar innehållet i varje stycke.

Efter att alla stycken skrivits om på detta sätt har samtliga stycken behandlats från början. Den första kodningsprocessen har sedan påbörjats och varje stycke, med omskrivning, har fått en underkod på max tre ord som knyter an till innehållet i textstycket och omskrivningen. Efter att första kodningen gjorts klart har alla textstycken med omskrivning och underkod noggrant lästs igenom igen, parallellt med intervjutexter och fältanteckningar. Utifrån detta har underkoderna sedan kodats om en andra gång till vad som sedan benämns som koder. Därefter har samtliga textstycken med koder delats in i övergripande kategorier bestående av ett ord utifrån helheten i koderna. Ordvalet i kategorierna ämnar knyta an till det övergripande innehållet i koderna som kategorin sammanfattar. Det sista steget har varit att utifrån kategorierna hitta övergripande teoretiska teman, här benämnt som teoretiska kategorier.

Exempel:

Frågeområde	TEXT	Omskrivning	Kod 1 omg (underkod)	Kod 2 omg	Kategori	Teori
POLISENS FÖRMÅGA	ja tyvärr är det en ganska liten del. vi har ju en väldigt stor upplärningsprocent i det som vi kör i det myndighetsgemensamma. Men vi har ju inte riktigt... vi har ju inga tvångsmedel, eftersom vi inte är brottsutredande.	Låg upplärningsprocent. Saknar nödvändiga tvångsmedel på Kontroll.	Bristande verktyg	Spaning och tvångsmedel	Behov	OTILLRÄCKLIGHET

Här är ett exempel på hur ett textstycke analyserats i olika omgångar i en kedja fram till teori.

Frågeområdet anger inom vilken av de övergripande frågor som framkommer i intervjuguiden

som informantens svar förekommer i. Texterna har noggrant bearbetats i flera steg för att utvinna de övergripande teoretiska kategorierna, i detta fall *otillräcklighet*.

Totalt så har 543 textstycken kodats med 51 underkoder. Underkoderna har sedan kodats om till 16 olika koder som i sin tur kategoriserats till sex olika kategorier. Två teoretiska kategorier har utvunnits ur helheten. Samtliga underkoder, koder och kategorier under respektive teoretisk kategori finns uppställda i en tabell i **bilaga II**. Nedan följer nu en mer detaljerad genomgång av de olika teoretiska kategorierna och kategorier som hör till dem.

Övergripande resultat

Ur analysprocessen av den samlade textmassan har två övergripande teoretiska kategorier vuxit fram, *otillräcklighet* och *kompetenta samhällsförsvare*. När det hänvisas till den statliga utredningen eller utredaren avses genomgående den statliga utredningen Kvalificerad Valfärdsbrottslighet (SOU 2017:37) och med Försäkringskassans svar avses det remissvar Försäkringskassan lämnat på betänkandet (Försäkringskassan 2017).

Otillräcklighet

Den första teoretiska kategorin handlar om otillräcklighet. Den utgörs av kategorierna *naivitet*, *brister* och *behov*. Det övergripande temat i den teoretiska kategorin är att informanterna upplever att de arbetar i motvind. Det politiska styret har präglats av okunskap på området och tillräckliga åtgärder har inte vidtagits för att stävja bidragsbrottsligheten och fuskets. Det finns ett utbrett systematiskt utnyttjande av välfärdssystemet som politiker och allmänhet inte känt till eller inte velat känna till. Försäkringskassan och, i synnerhet, kontrollutredarna på Försäkringskassan har inte fått tillräckliga befogenheter och verktyg för att komma tillrätta med problemet. Samtidigt har det funnits påtagliga brister i polisens förmåga och kunskap att hantera denna typ av brottslighet men det kan ytterst hänföras till oviljan hos det politiska styret. Polisen har saknat förutsättningar för att kunna prioritera detta men polisen bör heller inte ägna sig åt denna typ av brottslighet. Här krävs nytänkande och en vilja att bryta upp med invanda föreställningar om vad som är polisens arbete och vad som istället kan utföras av andra.

Naivitet

Naivitet (och okunskap) framkommer som en genomgående kategori i alla sex intervjuer. Kategorin återspeglar informanternas bild av hur synen på bidragsbrott och bidragsfuskare präglats av en stor naivitet och okunskap bland allmänheten och särskilt bland politiker som

fattar besluten. I informanternas berättelse beskrivs ett systematiskt utnyttjande av välfärdssystemet som pågått under flera decennier men som politiker först på senare tid velat erkänna och göra någonting åt. Det finns en kunskapsklyfta mellan tjänstemännen på fältet och de politiker som fattar beslut. Ett informant säger t.ex:

...hur fan fungerar det i landet egentligen? För hade politikerna visst vad... och sett vad vi ser... de hade inte... de hade inte trott oss.

De åtgärder som riktats mot bidragsfusk har varit otillräckliga och varken polis eller andra myndigheter har getts förutsättningar att komma till rätta med problematiken.

En annan informant för ett resonemang om vikten att se bidragsbrott som vilken ekonomiskt brottslighet som helst och ser att okunskap om fuskets omfattning och karaktär präglar verklighetsuppfattningen hos de flesta:

E: mm okej. Är det viktigt tycker du att det tillförs begreppet ekonomisk brottslighet? Att man sorterar in bidragsbrott under det?

R: ja det är det. Det måste in under samma för att få samma prioritet och dignitet. Jag tänker på att om vanliga skattebetalare skulle se hur enkelt det är att fuska så... nu får vi ju aldrig glömma att det är en liten del som fuskar men den lilla delen står ju, som vanligt, för en hel del. Och det är för mycket pengar som går ut.

Kunskapsklyftan upplevs samtidigt naturlig på grund av avståndet mellan politisk ledning och fältet men det ses desto viktigare att det politiska styret och högre tjänstemän i myndigheten faktiskt lyssnar till de signaler utredare skickar uppåt. En informant resonerar på följande sätt:

...men man har aldrig tatt tag i de stora grejerna... det är jävligt känsligt, du slår inte på en som ligger ner och det är det det kommer att vinklas till hela tiden... vi ser ju aldrig nästan de ärendena vi utreder, utan vi ser ju att... "jo för honom stänger de av respiratorn om han inte får assistansersättning". Men det är inte det det gäller... jag tror att hade man gått ut och frågat allmänheten hur de hade velat ha det med kontroll och hela alltet, med trygghetssystemen och det, så hade vi bara fått ett svar: "för helvete, gör allt ni kan för att det inte ska gå ut fel". men politikerna är inte där. De är inte där.

En informant berättar att det dröjde länge innan man på allvar började inrätta kontrollfunktioner över hela landet:

Sen så, tror jag 2002, när man allmänt började acceptera att det fanns fusk och bedrägerier inom socialförsäkringen, som man började... det förnekades... på 90-talet så förnekades det mer eller mindre att det fanns... Sen 2002 då så kom

det här nya Kontrollgruppssystemet som bildades i hela Sverige... Då började man jobba på ett mer strukturerat sätt, för det fanns inte tidigare.

En informant beskriver i sammanhanget hur medias uppmärksamhet, och då särskilt SVTs Uppdrag Granskning åstadkom stora förändringar på kort tid i början av 2000-talet. Flera informanter berättar också att de själva fört upp synpunkter under många år som sällan beaktats annat än när media och den allmänna opinionen uppmärksammat större händelser.

Informanternas berättelser speglar i stora delar de samhällsliga förändringar som Korsell (2012 & 2017) och Millar (2003) beskriver. Bidragsbrottsligheten har hamnat i ett allt större fokus de senaste decennierna, särskilt i kombination med annan brottslighet. Informanterna beskriver också hur förändringarna i samhället påverkat deras verksamhet där kontrollfunktionen alltmer inkorporerats som en viktig del i Försäkringskassans uppdrag i stort. Det speglar även utvecklingen i västerlandet i stort och insikten om hur mycket välfärdsfusk kostar samhället varje år som Millar (2003) beskriver. Trenden går mot ökad kontroll vilket också flera informanter ser som viktiga åtgärder. Precis som Millar (2003) ser informanterna att utvecklingen till stor del varit beroende av den allmänna opinionen och att politiker tenderat att handla när pressen från allmänheten blivit för stor.

Även Lundströms (2013) analys av mediabilden ger stöd åt den medvind informanterna upplevt där ökad medvetenhet om fuskets omfattning hamnat på agendan under delar av 2000-talet, parallellt med att många större statliga utredningar och initiativ påbörjats. Den bild som ofta förs fram i media är bilden av kollektivet som fuskar. Informanterna tror att allmänhet och politiker generellt har en mer naiv bild vad avser skadeverkningarna av den mer organiserade brottsligheten på området.

De flesta informanter beskriver också vad de uppfattar som orsaker till att personer begår denna typ av brottslighet. Gemensamt för beskrivningarna är i huvudsak att det finns två typer av gärningspersoner som begår bidragsbrott. Den första typen är den yrkeskriminella som systematiskt och med beräknande uppsåt utnyttjar välfärdssystemet. Denna brottslighet är ofta kopplad till annan grov brottslighet och kan också vara av en mer rå och hänsynslös karaktär. T.ex. beskriver en informant förekommen koppling till människohandel:

det finns en organiserad brottslighet i människohandeln, och det vet vi alla om. Men vi ser ju också att det finns en människohandel i funktionsnedsatta. Här måste man titta lite mer. För det är folk som råkar väldigt väldigt illa ut... Är det verkligen så att det finns ett släktskap? Eller är de sålda på en marknad? Alltså en form av marknad

En annan informant resonerar också kring att det finns en hel del kunskap hos kriminella hur man systematiskt ska gå tillväga för att lura systemet:

...det finns säkerligen nätverk som vet hur systemet är uppbyggt. Som vet hur man ska lura systemet. Och det finns säkert folk som sedan köper hem de här tjänsterna, för att sedan kunna komma in i systemet, alltså bidragssystemet ju.

Den andra typen är den "vanliga medborgaren" som begår bidragsbrott på grund av ett, för informanten, förståeligt behov av pengar och som begår brottet då systemet gör det möjligt. Den andra kategorin kan alltså utgöras av de flesta personer i landet och informanterna beskriver ett naturligt incitament att fuska som är mänskligt även om det är ett aktivt val och inget man måste göra. I denna process har bidragsbrott av ringa karaktär också kommit att normaliserats hos många. En informant ger ett exempel:

det blir lite som ett småbrott som ingen bryr sig om. Och då är det liksom inte så värde... alltså vem bryr sig om det? "Jaja, han tog några extra dagar tfp eller tio extra sjukdagar och glömde bara meddela" liksom.

Informanterna betonar genomgående att de allra flesta inte fuskar. Det är en minoritet som väljer att fuska och det är en minoritet av minoriteten som står för det mer skrupelfria systematiska utnyttjandet. Detta utnyttjande står dock för mycket stora summor pengar. Det mer utbredda fusket i den andra kategorin står också för mycket stora summor men mer på grund av mängden fuskare i den kategorin i förhållande till den första kategorin snarare än stora belopp i de enskilda fallen.

De åtgärder som vidtagits har dock inte varit tillräckliga och informanterna beskriver hur bidragsbrottsligheten istället fortsatt att skena under 2000-talet fram till idag. Det mer systematiska utnyttjandet kan man bara komma åt genom att samhället vidtar kraftfulla åtgärder mot det, bland annat genom ökade kontrollfunktioner i samband med att man beviljar ersättning, ökad lagföring och högre straff. En informant beskriver en verklighet där bidragsbrott i praktiska konsekvenser blir att jämföra med ett billigt banklån:

Det är ganska viktigt att man blir lagförd. För det är ju ett bidragsbrott och det är ju skattepengar som gått ut felaktigt. Det måste ju vara lite avskräckande... om det inte leder till något annat än återbetalning så blir det ju som en bank men med bättre ränta. Vi har ju rätt så generöst med återbetalning och så.

Ökad lagföring är dock inte tillräckliga åtgärder för att stoppa bidragsbrotten. Flera informanter understryker vikten av högre trösklar för att beviljas ersättning då det är för enkelt att lura systemet idag. En informant menar att systemet är en kvarleva från en annan tid där den problematik som finns idag inte fanns:

Alltså systemet nu är anpassat efter hur det var tidigare. Det är helt andra tider nu och då krävs det andra kriterier också för att kunna beviljas ersättning, alltså fler utredningssteg innan man får ersättning.

För att komma tillrätta med ”vardagsfusket” behöver man antingen vidta åtgärder som gör det omöjligt eller avskräckande att fuska, eller vidta åtgärder för att eliminera det ekonomiska behovet hos denna kategori fuskare (t.ex. genom att göra det mer lönsamt att arbeta). Återkrav och lagföring bedöms ha stora effekter men även rena informationskampanjer för att inskräpa uppfattningen att fusk är ett brott som slår mot vår gemensamma välfärd.

Informanternas resonemang knyter an till Tennysons (2008) genomgång av de olika synsätten på bidragsbrottlighetens orsaker. Informanterna skiljer i huvudsak ut två olika typer av fuskare och dessa typer har i huvudsak olika motiv. Grova kriminella tenderar här att betraktas mer utifrån ett *kriminellt synsätt* där brotten föregås av kalkylerande medvetenhet. Hos flera informanter finns också bilden av att dessa personer generellt har låga moraliska trösklar. Det finns alltså varken ur ett moralisk-sociologiskt eller moralisk-psykologiskt perspektiv möjligheter att nå dessa personer då de befinner sig i miljöer där helt andra normer och värden präglar deras vardag än för samhället i stort.

Den ”vanlige medborgaren” som fuskar ses hos informanterna mer i ett *ekonomiskt-kontraktuellt* perspektiv och något som ligger i människans natur. Här är det behovet och möjligheten att fuska som är avgörande. Här ser informanterna också att de moraliska perspektiven har större påverkan. En stor del av fusket kan härledas till att det finns ”glidande föreställningar” om vad som faktiskt är ett brott och inte.

Beroende på vilket perspektiv på fusket informanterna antar för de också fram olika åtgärder för att stävja brotten. När det gäller den mer organiserade kriminaliteten ser informanterna att samhället på kort sikt lämnas med få möjligheter att värja sig. På lång sikt kan man bryta kriminella kulturer och skapa bättre förutsättningar för fler att inte hamna i kriminalitet. Men på kort sikt fungerar bara att ”sätta hårt mot hårt” genom skärpta straff, högre upptäcktsrisk och lagföring. När det gäller den ”vanlige medborgaren” ses ökad lagföring i sig som avskräckande och få bedöms återfalla i brott vid upptäckt. Här ses också rena informationskampanjer och normförändrande kampanjer som framgångsrika av flera informanter.

Brister

Den andra kategorin som faller in under den teoretiska kategorin *otillräcklighet* är brister. Genomgående för denna kategori är att informanterna beskriver ett ickefungerande system.

Polisen har idag uppdraget att utreda bidragsbrottslighet men informanterna ser att polisen saknar förutsättningar för att klara av det uppdraget. Det handlar både om att polisen saknar tid och resurser men också nödvändig kompetens för att på ett effektivt sätt utreda bidragsbrott. Socialförsäkringen ses som väldigt komplex och polisen har inte möjlighet att lägga tid och resurser på att tillägna sig den kunskapen. En informant tror att polisen skulle ha stor vinning i att samarbeta närmare med kontrollutredare:

de har sin prioordning. Och där hamnar ju våra bidragsbrott väldigt långt ner. Det är egentligen en naturlig följd av deras organisation och hur den är uppbyggd... framförallt skulle fler kunna ha klarats upp om vi samarbetade mer. Att våra utredare fick... eh... sätta sig jämte utredarna på bedrägeri. För det är ju inte... en bedrägeriutredare har ju inte kunskapen i socialförsäkringen. Och det är ju i stort sett omöjligt att lära sig.

Kontrollutredarna gör många polisanmälningar men informanterna uppfattar att polisen lägger ned de allra flesta ärenden. Informanterna uppfattar genomgående att polisen prioriterar bort då polisorganisationen helt enkelt inte mäktar med att hantera bredden i sitt uppdrag och då kommer viss brottslighet naturligt att prioriteras bort. Det finns en förståelse för detta och bristerna uppfattas inte ligga hos polisen som sådan utan det är snarare uppdragets natur som är svår att förena med polisens övriga uppdrag. En av informanterna tror därför att polisen ibland söker den enkla vägen i ett ärende:

Ganska många blir nedlagda. Och det är lite så om man får återkoppling i de ärenden som leder vidare, som går vidare. En del får man på men långt ifrån alla... det är lite grand så att det känns som att det är för mycket att göra hos Polisen. Man letar lite grand efter anledningar till att lägga ned det.

Informanterna ser ett tydligt behov av att nischa och specialisera sig för att kunna bekämpa brottslighet effektivt. Här krävs nytänkande och ett smalare och tydligare uppdrag som polisen kan koncentrera sig på. Polisens arbete bör renodlas och effektiviseras utifrån deras särskilda kompetens. En informant berättar:

jag tror att polisernas yrke... jag tror inte att fokus ligger på bidragsbrott... jag tror inte att en polis skulle vilja sitta och utreda bidragsbrott för kanske då 100 000 kronor när man vet att det finns andra saker då som kanske är viktigare... det finns ju poliser som hatar att sitta och göra utredningar men som måste... Istället letar man efter fel för att kunna lägga ner ett ärende ju.

En annan informant menar att det inte längre går att vara generalist:

Sen så tror jag också det här, att man ska inte vara bara generalister i stor utsträckning. Utan vi ska vara specialister på det vi är och jag tänker då att sitter man som polis och utreder en många olika typer av sådana här brott, då blir man inte tillräckligt duktig på det... Det är ju därför vi delar upp oss. Vi utreder ju inte alla förmåner, vi kan inte kunna allt om allt. Jag tror inte på det.

Informanterna förenas i uppfattningen att det krävs någonting nytt för att åstadkomma förändring på området. Även om informanterna sedan skiljer sig något i vilka tänkbara lösningar de kan se är den gemensamma uppfattningen att utredningen av bidragsbrott inte bör ligga hos polisen. En del informanter betonar att om polisen ska ha uppdraget måste det nischas än mer inom den organisationen och avskiljas från annan verksamhet för att vara effektiv. Utifrån det perspektivet kan uppgiften lika gärna läggas på en annan myndighet. Annars riskerar polisorganisationen som sådan att bli ”för tung”. Några informanter uttrycker samtidigt en viss förståelse för Försäkringskassans svar på remissen och delar uppfattningen att det principiellt är polisen som borde utreda brott. Men även de uppfattar att det är nödvändigt med en förändring då det uppenbarligen inte fungerar idag. En informant berättar:

Där håller jag ju med om att det hade varit mycket bättre att vi blev... precis som Skatt... att vi blev en brottsutredande myndighet. så var det ju för Skatt när de fick förslaget också, då sa de ju också nej, men sen några år senare kom det ändå... jag skulle nästan vilja ta det ännu längre och vi skulle haft en bidragsbrottsutredande myndighet.

Det krävs nytänkande och vilja att bryta med invanda föreställningar för att komma framåt. Informanterna uppfattar samhället som mer komplext än tidigare och det gäller även brottsligheten som tar sig många fler uttryck. Det funkar inte längre att se brottsbekämpning som en övergripande aktivitet för en enskild organisation.

Liksom Korsell (2012) ger informanterna en bild där polisen riskerar att tappa kompetens i områden de inte har möjlighet att behärska. Polisen har redan tappat kompetens i delar av uppdraget då det lagts på andra myndigheter. Att behöva prioritera bort de delar av området som ligger kvar hos polisen bidrar till att minska kompetensen ytterligare menar flera informanter. Korsell (2012) tror dock att polisen åter kommer att få en betydande roll vad avser all ekonomisk brottslighet och här är de flesta informanterna skeptiska.

I Millars (2003) och Lundströms (2013) perspektiv kan man också förstå informanternas uppfattningar i ett större perspektiv. I ett samhälle präglad av nyliberala föreställningar utkrävs ett allt större ansvar av den enskilde medborgaren och politiska krafter riktas gentemot detta

ansvar för att legitimera systemet. Politiker är beroende av den allmänna opinionen och allmänhetens uppfattning av problemet sätter press på politiker att agera. Politiker ställer då krav på de utbetalande myndigheterna att förhindra brottsligheten innan den blivit föremål för polisen. Informanterna är ett led i trenden att utöka välfärdsmyndigheternas ansvarsområde till att inte bara betala ut ersättning utan även vaka över att bidragstagare inte missbrukar systemet. Bilden av Försäkringskassans och Polismyndighetens roller i framtiden kan på så sätt sättas i ett logiskt sammanhang. Även de behov som uttrycks nedan kan förstås i detta sammanhang där behoven speglar kraven att tidigt och aktivt stävja bidragsbrott.

Behov

Den tredje kategorin som tillsammans med de två andra utgör den teoretiska kategorin *otillräcklighet* är *behov*. Informanterna förenas i uppfattningen att det behövs vissa kunskaper och möjligheter för att kunna ta över brottsutredande verksamhet, men också för att kunna utföra kontrollarbetet mer effektivt. Liksom den särskilda utredaren uttrycker även informanterna uppfattningen att kontrollverksamheten och brottsbekämpningen är två skilda uppdrag även om de båda skulle ligga på Försäkringskassan (jmf SOU 2017:37 s. 490). Det är viktigt att skilja på dessa uppdrag och syftet med de olika delarna. Samtidigt finns det stora vinster i informationsutbytet mellan de olika kategorierna. Skulle man flytta över brottsutredningen till Försäkringskassan tror informanterna att man på köpet skulle få bättre användning av de tvångsmedel och verktyg polisen har i sitt arbete. Särskilt då Försäkringskassan skulle prioritera att använda dessa verktyg i bekämpningen av bidragsbrott på ett sätt som polisen inte kan. Vinsterna skulle spilla över redan i kontrollfasen vilket också skulle öka möjligheterna till lagföring. Det är framför allt fyra möjligheter som skulle underlätta i kontrollarbetet och även gynna brottsutredningen om möjligheterna används tidigt och parallellt med kontrollutredningen. Det är möjligheten att spana, möjligheten att begära ut fler handlingar hos andra myndigheter och aktörer, möjligheten att komma in hemma hos personer även om personer inte vill (alltså kunna göra husrannsakan) och möjligheten att hålla förhör.

När det gäller möjligheten att spana uttrycker informanterna genomgående frustration över att många ärenden inte kommer framåt då de inte får spana på personens förehavanden. De får göra besök men dessa måste alltid vara kända för den enskilde. En informant säger t.ex.:

... alltså ibland räcker det kanske inte att göra ett besök, för det håller inte ändå. Säg att en person har varit sjukskriven i tre år kanske och så påträffar vi dem en

gång. Man kanske skulle behöva ha lite mer... man skulle behöva mer verktyg i den formen. Alltså spana lite mer, se lite mer... och det får vi ju liksom inte.

Och en annan informant ger exempel på att möjligheten att spana skulle underlätta i arbetet mot fusk med assistansersättningen:

Vi skulle kunna spana till exempel. Tänker på alla de här assistenterna som påstår att de är än det ena, än det andra stället. Alltså man behöver inte vara så särskilt smart för att se att det här stämmer ju inte ...

Det är samma när det gäller möjligheten att komma in hos personer och samla in information som kan vara viktig i en utredning. Polisen har här verktyg som man saknar på Försäkringskassan. Sekretesslagstiftningen utgör också ett hinder i både kontrollarbetet och brottsbekämpningen enligt informanterna. Även om de skiljer på verksamheterna anser informanterna att myndigheten även i kontrollsyfte borde ha betydligt större tillgång till information än vad man har idag. Informanterna är sedan oeniga om hur långtgående sekretesslagstiftningen bör ändras. Några informanter framför uppfattningen att det egentligen borde gälla redan vid ansökan av en förmån och att den som söker om en förmån får tolerera att information om denne inhämtas från andra myndigheter och aktörer. Andra informanter håller fast vid att sekretessen bör upphöra endast när det gäller misstanke om brott för vissa belopp. En informant ger exempel på hur nuvarande sekretesslagstiftning tvingar dem att lägga ned kontrollutredningar:

För det första, tycker jag, att man borde släppa på sekretess som finns mellan myndigheterna. Ibland kan det vara ett problem för mig till exempel att begära ut handlingar från Skatteverket. I vissa fall kan det leda till att ett ärende bara läggs ner för att man inte kan komma åt rätt handlingar ju fast vi vet om att det är någonting som är fel.

Att kunna hålla samtal (eller förhör) med personer de misstänker för fusk ses också som en viktig möjlighet de inte har idag. Flera informanter poängterar att misstänkta fuskare helt enkelt kan strunta i att prata med Försäkringskassan och då är kontrollutredarna beroende av att polisen faktiskt prioriterar ärendet och kallar vederbörande på förhör. Möjligheten till förhör skulle även möjliggöra att man kan inhämta viktig information tidigt i en utredning vilket kan vara avgörande både för kontrollärendet och möjligheten att lagföra vederbörande.

Kompetenta samhällsförvarare

Den andra teoretiska kategorin som kan utvinnas ur intervjuerna benämns *kompetenta samhällsförvarare*. Den utgörs av kategorierna *kompetenta, samhällsförvarare* och

polissamarbete. Det genomgående temat i denna kategori är att kontrollutredarna på Försäkringskassas besitter en väldigt bred kompetens inom sitt område. Det finns en särskilt god kompetens att hantera och arbeta med bidragsbrottslighet. Informanterna vittnar om en mycket god utredningsförmåga på Kontroll där man idag gör fullständiga utredningar som i princip kan betraktas som nästintill färdiga förundersökningar. Det finns en väl inarbetad arbetsmetodik i att tolka och bedöma impulser, samla in information både internt och externt, hantera underrättelser, värdera olika bevis och dra slutsatser om brott och uppsåt. Det är i många fall endast några mindre åtgärder och ett formellt misstankeförhör som behövs för att kunna väcka åtal. I en del fall behöver polisen göra mer men det beror då på att Försäkringskassan saknar vissa utredningsverktyg och möjlighet till tvångsmedel. Kunskap i lagföring och tvångsmedel bedöms relativt enkelt att tillföra till Försäkringskassan. Det är betydligt svårare att göra det omvända och tillföra polisen den kompetens som kontrollutredarna besitter. Informanterna motiveras i huvudsak av att åstadkomma resultat och göra nytta. De drivs av att slå vakt om välfärdssystemet och värna skattemedel. Arbetet präglas av ett starkt rättspatos där rätt ska vara rätt och där socialförsäkringen ska byggas upp av ett starkt förtroende från allmänheten.

Polissamarbete

Den första kategorin i den teoretiska kategorin *kompetenta samhällsförsvare* är *polissamarbete*. Informanterna uttrycker genomgående ett grundläggande förtroende för polisens goda vilja och särskilda polisiära kompetens. De vittnar om ett gott samarbete med polisen och andra rättsvårdande myndigheter. Förtroendet för polisen som sådan framkommer också genomgående i informanternas orsaksanalyser av polisens oförmåga att hantera bidragsbrott där ansvaret för detta i huvudsak läggs på det politiska styret som präglats av okunskap och naivitet i frågan. En informant berättar om den goda viljan hos poliser på fältet som även gynnar kontrollarbetet:

jag tycker ändå det finns ett ganska stort intresse hos polisen, framför allt i lokalpolisområdena som har problematiken här framför sig.

Informanten fortsätter att berätta om hur lokalpoliser i många fall tipsar Kontroll när de stöter på vad de tror kan vara misstänkta bidragsfusk på fältet. Det finns så en ömsesidig kontakt mellan kontrollutredare och lokalpoliser som är väldigt god och präglas av god vilja.

Kompetenta

Den andra kategorin i den teoretiska kategorin *kompetenta samhällsförsvare* är *kompetenta*. Denna kategori har fått ett stort utrymme i intervjuerna. Informanterna beskriver sin särskilda utredningskompetens och de egenskaper och kompetenser som är nödvändiga för att kunna vara kontrollutredare. Med få undantag framför informanterna flertalet kompetenser och analytiska egenskaper som nödvändiga för kontrollarbetet. En informant ger ett exempel:

Man ska nog vara såhär väldigt analytisk. Kunna hitta samband och kunna dra slutsatser. Jag menar, får du in ett kontoutdrag, så kan det vara... alltså det står ju bara summor och det vid överföringen. Man ska kunna dra en slutsats att "de här insättningarna eller överföringarna avser en försäljning", till exempel.

Informanterna uppfattar att de gör goda och kompletta utredningar som även utgör ett gott underlag för polis och åklagare när de ska påvisa brott. Informanter får också återkoppling på god kvalitet från polisen och i många fall behöver polisen i princip endast behöva tillföra ett misstankeförhör för att kunna producera en färdig förundersökning. En informant berättar:

Det är klart det blir ju alltid ett förhör va. Men ibland hör man ju faktiskt poliser säga att "ni gör så bra utredningar så vi behöver inte göra mycket mer än att kalla ned dem för ett formellt förhör och sen så kan vi gå vidare".

På så sätt menar flera informanterna att de i princip gör nästintill klara förundersökningar innan de lämnar över till polisen. En informant säger t.ex

våra utredningar börjar bli mer och mer komplexa så att egentligen kan man tycka att när vi är färdiga med anmälan så har vi ju nästan förundersökningen klar. Alltihopa. det är bara till att ta... eller bara och bara. Alltså du har ju gjort mer än du egentligen ska göra. För den delen har förskjutits till oss.

Här förklarar informanten vidare att kraven på deras utredningar har ökat mer och mer. Detta beror främst på att polis och åklagare behöver ha nästan färdiga förundersökningar för att prioritera ärendet.

Samhällsförsvare

Den tredje kategorin i den teoretiska kategorin *kompetenta samhällsförsvare* är *samhällsförsvare*. Informanterna beskriver i denna kategori moraliska drivkrafter i deras arbete där synen på rättvisa är viktig. Samtidigt vill de slå vakt om välfärdssystemet och de möjligheter som finns när man är i behov av tryggheten i socialförsäkringen. Flera informanter uttrycker ett starkt rättspatos där "rätt ska vara rätt". Men informanterna ser också att ett missutnyttjande av försäkringen hotar att slå tillbaka mot välfärdssystemet om

allmänheten tappar förtroende för det. I beskrivningarna framstår kontrollutredare på så sätt lika mycket en försvarare av välfärdssystemet som en beivrare gentemot fuskare.

Informanterna vittnar om egna övertygelser om välfärdssystemets förträfflighet. Samtidigt framgår en uppfattning att det hos allmänheten alltid finns en potentiell misstro som kan öka i styrka om fuskare lyckas utarma försäkringen. En informant säger t.ex.:

För risken är att alla våra trygghetssystem i Sverige... ju mer folk fifflar och tar ut pengar på felaktiga sätt... det är risk att det krymper. Till slut så har vi kanske inte det som vi har nu och då är det många personer som blir drabbade,

Informanterna framhåller genomgående att det bör vara en prioriterad fråga för samhället att prioritera att bekämpa all form av bidragsbrottslighet. Även om frågan kanske inte bör vara prioriterad för polisen är uppfattningen att frågan bör ligga högt på politikens agenda. Detta främst då man just annars ser risken för att hela välfärdssystemet urholkas. Men flera informanter ser också att grov och organiserad brottslighet utarmar systemet med allt större belopp år för år och att det därför slår dubbelt mot hela samhället: dels utarmas välfärdssystemet som utgörs av våra gemensamma pengar och dels göds den organiserade brottsligheten som på så sätt får mer kraft att rikta mot samhället i annan typ av brottslighet.

Liksom Lundström (2013) beskriver trenden ser informanterna risken för hela välfärdssystemets trovärdighet om fusk normaliseras. Informanterna ger uttryck för två olika sidor vad gäller medvetenheten hos allmänheten. Å ena sidan lyfts naiviteten fram när det gäller skadeverkningar och förekomsten av den grova brottsligheten. Å andra sidan lyfts just medvetenheten om fuskets omfattning fram som en risk för hela välfärdssystemet.

Medvetenheten om det kollektiva fuskets beskrivs dock parallellt med en normalisering av bidragsfuskets av flera informanter. Millar (2003) och Lundström (2013) beskriver en allmän opinion som inte nödvändigtvis behöver vara grundad i sanning. Tvärtom har allmänheten ibland en överdriven bild. Opinion sätter ändå press på politiker. Även flera av informanterna tror att allmänheten har en överdriven bild av andelen personer som fuskar, även om de ser att allmänhet och politiker har en naiv bild av skadeverkningarna. Det egna uppdraget på kontroll beskrivs som en avgörande funktion för att stärka och upprätthålla förtroendet för systemet och på så sätt "blidka" allmänheten som annars riskerar att slå mot hela systemet. De nyliberala tendenserna som Lundström (2013) beskriver återfinns också i informanternas berättelser och ses som en betydande risk för hela välfärden.

Avslutande diskussion

Ur informanternas berättelser kan två tydliga teoretiska kategorier utvinnas. Informanternas svar har också ställts i relation till olika befintliga teorier som kan tänkas rama in och ge sammanhang till slutsatserna. Som svar på studiens inledande frågor och utifrån analysen kan tre olika slutsatser presenteras. Diskussionen avslutas också med att belysa en intressant paradox mellan två motstridiga intressen inom kontrollområdet.

Kontrollutredarna har kompetens

Informanterna uppfattar att kontrollutredarna på Försäkringskassan har bred kompetens och stor utredningsskicklighet. De gör redan idag stora delar av det som polisen också förväntas göra i förundersökningar. Även om det är skillnader i bevisbörda vad avser att bevisa brottsligt uppsåt och att påvisa misstänkt fusk i tillräckligt stor grad för att kunna hålla inne ersättning så går dessa två delar in i varandra. Utredarna på Kontroll måste i sitt arbete ha en god förmåga att analysera, tolka information och lägga ihop olika delar för att bygga upp ett ärende. Det är egenskaper som även behövs i en brottsutredning. Kompetensen att utreda brott finns därför redan stor utsträckning på Försäkringskassan och det som saknas är relativt enkelt att bygga på. Millars (2003) och Lundströms (2013) skildring sätter också informanternas uppfattning i ett större perspektiv där utvecklingen av kompetensen på Kontroll speglar större förändringar i samhället där utbetalande välfärdsmyndigheter varit tvungna att skaffa sig ökad kompetens som tangerar polisiära kompetenser.

Polisen kan och bör inte

Informanterna bedömer, utifrån sin profession och erfarenhet, att polisen saknar förmåga att kunna prioritera bidragsbrottslighet i sitt arbete. Bristerna består både av kompetensbrist men också tidsbrist där annan grövre våldsbrottslighet tränger undan annat hos polisen. Det är heller inte rimliga förväntningar på polisen att de i dagens samhälle ska kunna hantera ett sådant brett uppdrag de har. Polisens prioriteringar är goda och riktiga utifrån deras uppdrag. För att prioritera bidragsbrotten som samhälle krävs att politiker väljer en annan väg. Polisens arbete bör renodlas till att i stort sett rikta sig mot sådan brottslighet som hotar människors liv och hälsa, upprätthålla allmän ordning och fortsatt förvalta det yttersta våldsmonopolet i samhället. Där är polisens särskilt kompetenta. De flesta poliser har inte valt yrket för att utreda bidragsbrott och det är heller inte vad allmänheten förknippar med polisycket. Istället bör brottsbekämpning inte ses som ett uppdrag som en myndighet förvaltar utan som en samling av olika uppdrag som bäst för förvaltas av olika aktörer som specialiserar sig. Här

ansluter sig informanterna till många av de slutsatser som dragits i de statliga utredningarna och i annan forskning. Beskrivningarna kan tolkas och förstås i ljuset av de samhällsförändringar Korsell (2012) beskriver och utifrån de övergripande villkoren för välfärdssystemet sista decennierna som både Millar (2003) och Lundström (2013) skildrar.

Samhället måste tänka nytt och stort

Informanterna ger en samlad bild av ett antal åtgärder samhället i stort kan vidta för att bekämpa bidragsbrottsligheten. Först krävs att samhället vågar tänka i nya banor och göra upp med den invanda föreställningen att polisen ensam ska utreda alla typer av brott. Det är redan förändrat då brottsutredning faktiskt finns hos flertalet myndigheter. Att utreda bidragsbrott är komplext och kräver särskilt intresse och kunskap om välfärdsförmånerna. Vill man politiskt prioritera området räcker det inte att öronmärka pengar och resurser. Här kan utredarens förslag att flytta över utredningen av välfärdsbrott till Försäkringskassan vara en god åtgärd men ses hos informanterna inte som den enda lösningen. Att upprätta en separat myndighet för alla välfärdsbrottslighet är en annan lösning flera av informanterna är inne på. Båda lösningar skulle i förlängningen även kunna möjliggöra en mer effektiv polisverksamhet då polisen kan specialisera sig mot vissa brottsområden. En annan viktig åtgärd som lyfts fram skulle vara att skapa en gemensam utbetalningsfunktion för hela staten så att dubbla utbetalningar omöjliggörs. Även skärpta straff, ökade möjligheter att kringgå sekretess och bättre utredningsverktyg redan i kontroll- och handläggningsfasen ses som viktiga åtgärder om samhället ska kunna stå emot brottsligheten på området.

Förutom de mer praktiska lösningarna är den enskilt viktigaste åtgärden enligt flera informanter en medveten och fokuserad kursändring där kampen mot välfärdsbrott läggs högt upp på samhällets agenda. Det är ett viktigt signalvärde och bör också förenas med informations- och utbildningskampanjer för att bryta normer och föreställningar som ser lätt på bidragsfusk. Informanterna menar att många fortfarande inte ser allvaret i välfärdsbrottsligheten och att det finns en naiv uppfattning att denna brottslighet inte är så skadlig eller att det mest handlar om några småfuskare. Men bidragsbrotten står för enorma summor varje år som står väl i paritet med annan ekonomisk brottslighet. Det är inte bara ”vanliga småfuskare” som utnyttjar välfärdssystemet utan även grovt kriminella utan skrupler där människohandel förekommer som ett medel i bidragsbrottslighet. Om samhället inte reagerar skarpt mot bidragsbrottsligheten riskerar man att hela det svenska välfärdssystemet urholkas och att kriminella krafter får kraft att slå mot samhället även i form av annan brottslighet. Informanterna instämmer således även här i stora delar av den statliga

utredningens (och andra utredningars) slutsatser och åtgärdsförslag. Tennysons (2008) beskrivningar av olika perspektiv på bidragsfusket sätter också informanternas olika skildringar av den typiska fuskaren i ett sammanhang och klär dem i olika vedertagna kriminologiska perspektiv där olika åtgärder blir särskilt viktiga beroende på vilken grupp fuskare man vänder sig emot. Den trend Lundström (2013) och även Millar (2003) beskriver bidrar också till att sätta informanternas perspektiv i ett sammanhang där nyliberala tendenser och ökade krav på politiska åtgärder tenderar att utgöra en risk för hela välfärdssystemet.

Två motstridiga intressen - en kontrollparadox

Tennyson (2008) berör i sin framställning en intressant paradox där ökade kontrollåtgärder också kan leda till ökat fusk då allmänheten tappar förtroendet för systemet. Informanter i studien skildrar två viktiga perspektiv för sitt arbete, nämligen att upprätthålla allmänhetens förtroende och förhindra bidragsfusk. Här kan man dock tänka sig två motstridiga intressen hos allmänheten: intresse av ett tryggt välfärdssystem där man relativt enkelt kan få ersättning när man har rätt till det och ett intresse av att förhindra missutnyttjande och fusk av systemet. Att upprätthålla allmänhetens förtroende kan inom kontrollfältet därför vara en svår balansgång mellan dessa två intressen. Några informanter visar större tolerans mot mer ingående kontroller, minskad sekretess och krav på bidragssökande att finna sig i långtgående utredningar för att beviljas bidrag. Andra informanter uttrycker en mer försiktig hållning där viss integritet måste värnas och enkelheten i systemet bevaras för dem som har rätt till ersättning. Spännvidden här speglar en svår avvägning mellan kontroll och acceptans. Balansgången kan också skönjas i politikernas handlingsmönster där man balanserar mellan motstridiga intressen (Millar 2003). Här är det intressant att diskutera vilken grad av fusk som kan accepteras i ett samhälle som Sverige. En nollvision riskerar att sätta igång en kontrollapparat som strider mot ett av allmänhetens intressen och som i sin tur riskerar att skada förtroendet för välfärden. En för hög tolerans för fusk riskerar å andra sidan att missutnyttjandet av välfärdssystemet blir så stort att ett annat viktigt intresse hos allmänheten motarbetas, vilket också kan skada förtroendet för systemet (jfr Lundström 2013). Skillnaden på olika typer av fuskare som informanterna beskriver gör också frågan mer komplex. Kravet på tuffare åtgärder kan förstås ur ett kontrollperspektiv men kan i ett större samhällsperspektiv strida mot ett av allmänhetens (d.v.s. uppdragsgivarens) intressen. Här kan en del av den frustration flera informanter uttrycker i kontakter med beslutsfattare ha sin upprinnelse. Beslutsfattare på politisk nivå kan tänkas ha varit tvungna att balansera mellan allmänhetens motstridiga intressen på ett annat sätt än tjänstemän vid enskilda myndigheter med riktade

uppdrag. Flera informanter upplever dock dubbla signaler från politiker där man ska tillgodose båda intressen fullt ut och där myndigheten får stå i skottlinjen när den ena eller andra sidan av allmänheten är missnöjd. Här kan man fråga sig om politiker och högre tjänstemän kan minska frustrationen genom att tydligare formulera en mer konkret gräns för vilken grad av kontroll som är acceptabel för att tillgodose båda intressen i tillräcklig stor grad och vilka eventuella andra åtgärder som istället för kontroll kan minska bidragsfusk. Möjligen är det bättre att formulera något konkret i detta innan man beslutar om vilka myndigheter som är bäst lämpade att göra vad. Det är möjligt att det går att förtydliga och förstärka att ansvaret för att balansera mellan intressena i första hand bör ligga på politiker och inte på enskilda myndigheter som ska verkställa politiken.

Referenser

Artiklar och litteratur

Ahrne, G. & Svensson, P. (2015a), *Att designa ett kvalitativt forskningsprojekt*. I Ahrne, G. & Svensson, P. (red.) *Handbok i kvalitativa metoder*. (3. Uppl) Stockholm: Liber AB, ss. 17-31.

Ahrne, G. & Svensson, P. (2015b), *Kvalitativa metoder i samhällsvetenskapen*. I Ahrne, G. & Svensson, P. (red.) *Handbok i kvalitativa metoder*. (3. Uppl) Stockholm: Liber AB, ss. 8-16.

Button, M. & Brooks, G. (2014), *From 'shallow' to 'deep' policing: 'crash-for-cash' insurance fraud investigation in England and Wales and the need for greater regulation*. *Policing and Society*, 26:2, ss. 210-229.

Denscombe, M. (2018), *Forskningshandboken: för småskaliga forskningsprojekt inom samhällsvetenskaperna*. Lund: Studentlitteratur AB.

Garland, D. (2001), *The culture of control. Crime and social order in contemporary society*. Oxford: University Press.

Korsell, L. (2012), *Ekonomiskt brottslighet; tur och retur. I: Nordisk Tidskrift for Kriminalvetenskap*, ss. 293-315.

Korsell, L. (2017), *Ekonomiskt brottslighet: Brottsutvecklingen i Sverige fram till år 2015*, Brå rapport 2017:5, ss. 334-364.

Kvale, S. (2014, 3e uppl.), *Den kvalitativa forskningsintervjun*. Lund: Studentlitteratur.

Lindgren, S-Å. (2000), *Ekonomisk brottslighet. Ett samhällsproblem med förhinder*. Lund: Studentlitteratur.

Lundström, R. (2011), *Den kalkylerande medborgaren. Bidragsfusk i svensk välfärdsdebatt 1990-2010*. Umeå: Umeå Universitet.

Lundström, R. (2013), Framing fraud: Discourse on benefit cheating in Sweden and the UK. *European Journal of Communication* 28(6), ss. 630-645.

Millar, J. (2003), *Understanding Social Security. Issues for policy and practice*. Bristol: Policy Press.

Stenström, A. (2019), The limits of the decentred state: the case of policing insurance claims fraud. *The British Journal of Sociology Volume 70(1)*, ss. 339-355.

Svenaesus, F. (2009), *Vad är praktisk kunskap? En inledning till ämnet och boken*. I Bornemark, J. & Svenaesus, F. (red.) *Vad är praktisk kunskap?* Huddinge: Södertörn Högskola, ss. 11-36.

Svensson, P. (2015), *Teorins roll i kvalitativ forskning*. I Ahrne, G. & Svensson, P. (red.) *Handbok i kvalitativa metoder*. (3. Uppl) Stockholm: Liber AB, ss. 208-219.

Tennyson, S. (2008), Moral, Social and Economic Dimensions of Insurance Claims Fraud. *Social Research vol 75: no 4*, ss. 1181-1204.

Statliga utredningar, rapporter och protokoll

Brottsförebyggande rådets (Brå) rapporter

Brå Rapport 2011:12, *Bidragbrott och skattebrott. Välfärdens dubbla kriminalitet*. Stockholm: Brå.

https://www.bra.se/download/18.744c0a913040e4033180001703/1371914718730/2011_4_pennningtvatt.pdf

Brå rapport 2015:8, *Intyget som dörröppnare till välfärdssystemet. En rapport om välfärdsbrott med felaktiga intyg*. Stockholm: Brå.

https://www.bra.se/download/18.3f29640714dde2233b124c73/1435141511700/2015_kortversion_intyg_web_0617.pdf

Brå rapport 2015:15, *Administrativa åtgärder mot ekonomisk och organiserad brottslighet.*

Del 1: Tillstånd att bedriva verksamhet. Stockholm: Brå.

https://www.bra.se/download/18.3f29640714dde2233b15505c/1436263652675/2015-15_administrativa_atgarder.pdf

Brå rapport 2016:9, *Bedrägeribrottsligheten i Sverige. Kartläggning och åtgärdsförslag.*

Stockholm: Brå.

https://www.bra.se/download/18.358de3051533ffea5ea2ec64/1458044205141/2016_9_Bedr%C3%A4geribrottsligheten_i_Sverige.pdf

Statens offentliga utredningar

SOU 2006:48, *Bidragsbrott.* Stockholm: Finansdepartementet.

<https://www.regeringen.se/49bb3a/contentassets/69bab62119c14a66a32c05bc3d17bac0/bidragbrott-sou-200648>

SOU 2008:74, *Rätt och riktigt. Åtgärder mot felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen.*

Stockholm: Finansdepartementet.

<https://www.regeringen.se/49bb38/contentassets/e61958f846134c3b84e83b53d7591e23/sou-200874-ratt-och-riktigt---atgarder-mot-felaktiga-utbetalningar-fran-valfardssystemen>

SOU 2011:40, *Månadsuppgifter – snabbt och enkelt.* Stockholm: Socialdepartementet.

<https://www.regeringen.se/49b6a2/contentassets/7a41ad96cf064da6a5fb7e707fcf7342/manadsuppgifter---snabbt-och-enkelt-sou-201140>

SOU 2011:80, *Informationsutbyte vid samarbete mot grov organiserad brottslighet.*

Stockholm: Justitiedepartementet.

<https://www.regeringen.se/49bb89/contentassets/4cfaaca0cdc1461b9f4c483bb250ceda/informationsutbyte-vid-samarbete-mot-grov-organiserad-brottslighet-sou-201180>

SOU 2012:6, *Åtgärder mot fusk och felaktigheter med assistansersättning.* Stockholm:

Socialdepartementet.

<https://www.regeringen.se/49b69f/contentassets/c6e9db55b1aa4026be575ed62fdf829c/atgarder-mot-fusk-och-felaktigheter-med-assistansersattning-hela-dokumentet-sou-20126>

SOU 2017:37, *Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra*. Stockholm: Finansdepartementet.

<https://www.regeringen.se/49930b/contentassets/8df6c84af7a549f6be4326e0114b2ce6/kvalificerad-valfardsbrottslighet--forebygga-forhindra-upptacka-och-beivra-sou-201737>

SOU 2018:14, *Bidragsbrott och underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen – en utvärdering*. Stockholm: Finansdepartementet.

<https://www.regeringen.se/4933fb/contentassets/bdebbfbfc706476eb1169ee4d6dacec5/bidragsbrott-och-underrattelseskyldighet-vid-felaktiga-utbetalningar-fran-valfardssystemen--en-utvardering-sou-201814-.pdf>

Statliga direktiv

Dir. 2016:60, *En delegation mot överutnyttjande av och felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen*. Stockholm: Regeringskansliet.

Dir. 2018:50, *Samordning av statliga utbetalningar från välfärdssystemen*. Stockholm: Regeringskansliet.

Dir. 2016:61, *Utvärdering av bidragsbrottslagen*. Stockholm: Regeringskansliet.

Statliga beslut och uppdrag

Brunnander, G (2018), *Regeringen tillsätter utredning om samordning av statliga utbetalningar från välfärdssystemen*. Regeringskansliet 2018-06-14.

<https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2018/06/regeringen-tillsatter-utredning-om-samordning-av-statliga-utbetalningar-fran-valfardssystemen/>

Justitiedepartementet 2015, *Uppdrag till Polismyndigheten och andra berörda myndigheter att utveckla den myndighetsgemensamma satsningen mot organiserad brottslighet* (Ju2015/09350/PO). Stockholm: Regeringskansliet.

<https://www.regeringen.se/4ad6e8/contentassets/df3ad528d6d24435b7fcdc93f0bdec53/uppdrag-till-polismyndigheten-och-andra-berorda-myndigheter-att-utveckla-den-myndighetsgemensamma-satsningen-mot-organiserad-brottslighet.pdf>

Justitiedepartementet (2018), *Uppdrag till Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten om förbättrad hantering av bidragsbrott* (JU2018/03037/KRIM). Stockholm: Regeringskansliet.
<https://www.regeringen.se/49cf68/contentassets/5deecb383435428b97154777223c0017/uppdrag-till-polismyndigheten-och-aklagarmyndigheten-om-forbattrad-hantering-av-bidragsbrott.pdf>

Myndighetshandlingar

Ekobrottsmyndigheten (2017), *Yttrande över betänkandet kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra* (SOU 2017:37). (EBM 2017-493).

Finansdepartementet (2005), Kommittéberättelse Fi 2005:03.

https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/kommitteberattelse/fut-delegationen-fi-200503-_GTB2Fi03

Försäkringskassan (2018) *Försäkringskassans kontrollarbete. Kartläggning och förslag på fortsatt arbete*. (Promemoria 2018:3).

<https://www.forsakringskassan.se/wps/wcm/connect/2b99178a-e707-4685-911d-7f61ddfd58c0/kartlaggning-av-forsakringskassans-kontrollarbete.pdf?MOD=AJPERES&CVID=>

Försäkringskassan (2017), *Yttrande över betänkandet kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra* (SOU 2017:37). (Dnr 038735-2017).

<https://www.forsakringskassan.se/wps/wcm/connect/f93f6f4a-6e8c-4465-96d0-9f89103b844e/remissvar2017-37.pdf?MOD=AJPERES&CVID=>

Justitiedepartementet (2018). *En ny kustbevakningslag* (Regeringens proposition 2018/19:16) Stockholm: Regeringskansliet.

Riksdagen (2018). Protokoll 2018/19:53 Torsdagen den 14 februari.

https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/protokoll/protokoll-20181953-torsdagen-den-14-februari_H60953

Socialdepartementet (2018), *Personlig assistans. Analys av en kvasimarknad och dess brottslighet* (S2018/00301/FST). Stockholm: Regeringskansliet.

Åklagarmyndigheten (2017), *Yttrande över betänkandet kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra (SOU 2017:37)*. (ÅM2017-1092).

Laghänvisningar

SFS 2007:612, *Bidragsbrottslag*. Stockholm: Finansdepartementet.

SFS 2009:1174. *Förordning med instruktion för Försäkringskassan*. Stockholm: Socialdepartementet.

SFS 2016:774, *Lag om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot viss organiserad brottslighet*. Stockholm: Justitiedepartementet.

SFS 2016:775, *Förordning om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot viss organiserad brottslighet*. Stockholm: Justitiedepartementet.

SFS 2017:387, *Lag om ändring i skatteförfarandelagen (2011:1244)*. Stockholm: Finansdepartementet.

Tidningsartiklar

Björned, C & Jacobsson, A. *Assistansbolag fick 14 miljoner från Försäkringskassan – men nästan inga assistenter jobbade*. SVT 22 maj 2019.

<https://www.svt.se/nyheter/lokalt/skane/assistansbolag-fick-14-miljoner-fran-forsakringskassan-men-nastan-inga-assistenter-jobbade>

Bilagor

Bilaga I - intervjuguide

1. Beskriv dina arbetsuppgifter och ansvarsområden samt nödvändig kompetens för att arbeta på kontroll.
2. Beskriv hur du upplever samhällets och polisens förmåga att bekämpa bidragsbrott.
3. Hur ser du på din och kontrollutredares egen förmåga att bekämpa bidragsbrott?
4. Vad tänker du om utredningens slutsatser och Försäkringskassans svar?

Bilaga II - analysresultat

Teoretisk kategori	Kategori	Kod	Underkod
OTILLRÄCKLIGHET	Naivitet	Naivitet och normalisering	Bristande kunskap politiker
			Föreslagit förändring
			Otillräckliga åtgärder
			Politisk ovilja
			Systematiskt utnyttjande
			Lagföring viktigt
		Rutinaktivitet	Tillfället gör tjuven
			Bidragsbrott normaliserat
	Brister	Polisen bristfällig	Polisen prioriterar bort
			Polisen saknar förutsättningar
			Polisen saknar kompetens
			Ojämn rättstillämpning
		Positiv till betänkande	Positiv till betänkande
			Polisfokus grov brottslighet
		Negativ Försäkringskassans svar	Negativ Försäkringskassans svar
			Polisens uppdrag föränderlig
			Kontroll sparar pengar
			Rättvisa får kosta
		Nytänkande viktigt	Brottsutredning kräver resurser
			Annan organisation behövs
			Välfärdsbrott samma organisation
		Behov	Spaning och tvångsmedel
	Behöver möjlighet spana		
	Får inte spana		
	Bättre lagstiftning behövs		
	Olika bevisbörda		
Fortbildning	Kunskap förundersökning behövs		
	Fortbildning behövs		
	Kunskap förhör		

Teoretisk kategori	Kategori	Kod	Underkod
KOMPETENTA SAMHÄLLSFÖRSVARARE	Kompetenta	Tyst kunskap	Kompetens intuition
			Kompetens erfarenhet
		Utredningsteknisk kunskap	Kompetens bevisföring
			Kompetens siffror
			Kompetens analysförmåga
			Kompetens socialförsäkring
			Kompetens samtal
		Bedöma impulser	Impulser startar utredning
			Utredningsmetodik
			Kontrollutredningar
			Egna interna kontroller
		Kompetenta utredare	Nischat arbete Kontroll
			Kompletta utredningar
			Försäkringskassan har kompetens
			Kontroll gör förundersökning
		Utredning motiverar	Kontroll hjälper polisen
			Åstadkomma resultat
		Polissamarbete	Positiv Försäkringskassans svar
	Positiv Försäkringskassans svar		
	Samhällsförsvare	Värna samhället	Fungerande samarbete
Värna rättvisa			
Värna skattemedel			
			Värna socialförsäkringen