



RIKSREVISIONEN

RiR 2011:20

Vad blev det av de misstänkta bidragsbrotten?

Till riksdagen

Datum: 2011-05-13

Dnr: 31-2010-0844

RiR: 2011:20

Härmed överlämnas enligt 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. följande granskningsrapport över effektivitetsrevision:

Vad blev det av de misstänkta bidragsbrotten?

Riksrevisionen har granskat om statens arbete med att motverka bidragsbrott är effektivt och om det har blivit mer effektivt efter att bidragsbrottslagen infördes. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport.

Företrädare för Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, CSN, Migrationsverket, Arbetsförmedlingen, Rikspolisstyrelsen, Åklagarmyndigheten, Arbetslöshetskassornas samorganisation, Sveriges kommuner och landsting samt Regeringskansliet har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på utkast till slutrapport.

Rapporten innehåller slutsatser och rekommendationer som avser ovanstående myndigheter samt regeringen.

Riksrevisor *Jan Landahl* har beslutat i detta ärende. Revisionsdirektör *Maria Söderberg* har varit föredragande. Revisionsledare *Emma Wallin* och revisionsdirektör *Anna Hallgren* har medverkat vid den slutliga handläggningen.

Jan Landahl

Maria Söderberg

För kännedom:

Regeringen; Finansdepartementet, Socialdepartementet, Justitiedepartementet, Utbildningsdepartementet och Arbetsmarknadsdepartementet
Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, CSN, Arbetsförmedlingen,
Migrationsverket, Rikspolisstyrelsen, polismyndigheterna och
Åklagarmyndigheten

Innehåll

Sammanfattning	9
1 Inledning	15
1.1 Motiv för granskning	16
1.2 Syfte och revisionsfråga	16
1.3 Avgränsning	17
1.4 Bedömningsgrund	17
1.5 Metod	19
2 Utgångspunkter för granskningen	21
2.1 Bidragsbrottslagens konstruktion	21
2.2 Syftet med lagen	23
2.3 Vilka förändringar har lagen inneburit för myndigheternas arbete?	24
3 Arbetet med bidragsbrott	27
3.1 Från misstanke om bidragsbrott till beslut i åtalsfrågan	27
3.2 Försök till samverkan – Västmanlandsmodellen	28
3.3 Organiseringen av kontrollen varierar	30
3.4 Regeringens styrning	33
4 Brister i utredningskedjan	37
4.1 Brister i kunskapen hos handläggare, brottsutredare och åklagare	37
4.2 Många misstänkta bidragsbrott blir liggande	40
4.3 Långa genomströmningstider	42
4.4 Vanligt att bidragsbrottsutredningar läggs ned	45
4.5 Många bidragsbrott klaras inte upp	48
4.6 Bristfällig återkoppling från rättsväsendet	50
4.7 Arbetet med bidragsbrott är inte lönsamt vid alla myndigheter	51
5 Ingen tydlig effektivisering sedan lagen infördes 2007	59
5.1 Fokus på bidragsbrottsfrågor har ökat något	59
5.2 Antalet polisanmälningar har ökat något	60
5.3 Bidragsbrottsärenden tar längre tid att utreda	62
5.4 Fler bidragsbrottsärenden läggs ned	64
5.5 Något fler bidragsbrott klaras upp	64
5.6 Lönsamheten har utvecklats åt olika håll	65
5.7 Problem med tillämpningen av lagen	66
6 Slutsatser och rekommendationer	69
6.1 Övergripande slutsats	69
6.2 Brister i myndigheternas hantering av bidragsbrott	69
6.3 Brister i regeringens styrning av arbetet med bidragsbrott	74
6.4 Ingen tydlig effektivisering sedan bidragsbrottslagen infördes	77
6.5 Rekommendationer	80
6.6 Kommentar till förslaget om administrativ sanktionsavgift	81
Källförteckning	83
Bilaga Metodbeskrivning av enkätundersökning	87

Sammanfattning

Riksrevisionen har granskat statens insatser mot bidragsbrott efter att bidragsbrottslagen infördes 2007. Vår övergripande slutsats är att myndigheternas arbete med bidragsbrott inte är effektivt och att det inte skett någon tydlig förbättring sedan bidragsbrottslagen infördes 2007.

Granskningens bakgrund

Motiv: I syfte att minska omfattningen av felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen infördes bidragsbrottslagen (2007:612) den 1 augusti 2007. Regeringen framhöll i propositionen att mycket talar för att brottsligheten mot välfärdssystemen kan vara omfattande och leder till stora felaktiga utbetalningar.

Syfte: Med anledning av införandet av bidragsbrottslagen anser Riksrevisionen att det är angeläget att granska om myndigheternas arbete med bidragsbrott är effektivt och om arbetet har förbättrats sedan lagen infördes. För att kunna bedöma om arbetet med bidragsbrottsärenden är effektivt har Riksrevisionen granskat den kedja av myndigheter som hanterar dessa ärenden, från att en misstanke om brott uppstår på en bidragsutbetalande myndighet till det att åklagare fattar beslut i åtalsfrågan.

Genomförande: Riksrevisionen har genomfört en enkätundersökning riktad till handläggare vid de bidragsutbetalande myndigheterna, kommunerna och a-kassorna samt till brottsutredare och åklagare. Syftet med enkätundersökningen har varit att få en bild av hur arbetet med bidragsbrott fungerar i dag. För att få en bild av hur arbetet med bidragsbrott har utvecklats över tid har Riksrevisionen inhämtat och bearbetat statistik från de olika myndigheterna avseende åren 2007–2010. Slutligen har intervjuer gjorts med företrädare för de olika myndigheterna för att ta reda på orsakerna till bristerna.

Granskningens resultat

Granskningen har resulterat i följande centrala slutsatser och iakttagelser:

Långa genomströmningstider riskerar att hämma den preventiva effekten av lagen.

En genomgång av myndigheternas statistik över bidragsbrotten visar att många bidragsbrottsärenden blir liggande vid de olika myndigheterna i utredningskedjan, vilket innebär att det tar lång tid från att en misstanke uppstår till att beslut fattas i åtalsfrågan. Den totala genomsnittliga tiden det tar för myndigheterna att utreda ett bidragsbrottsärende mot Försäkringskassan uppgår i dag till cirka ett år och åtta månader. Granskningen visar också att den genomsnittliga tiden det tar för ett bidragsbrottsärende från att en misstanke uppstår till att åklagare fattar beslut i åtalsfrågan har ökat sedan lagen infördes 2007. Långa genomströmningstider leder till risk för preskribering, men också till risk för att den preventiva effekten hämmas. Pensionsmyndigheten har, fram till nyligen, inte haft någon uppfattning om vad myndighetens impulser om bidragsbrott innehåller eller hur gamla de är, vilket har lett till risk för preskribering.

Det saknas ett lärande i utredningskedjan. För att ett bidragsbrottsärende ska utredas effektivt av polis och åklagare är det viktigt att dokumentation i ärendet och polisanmälan från de bidragsutbetalande myndigheterna, kommunerna och a-kassorna är av hög kvalitet. Det förutsätter emellertid att handläggarna på de bidragsutbetalande myndigheterna, a-kassorna och kommunerna har god kunskap om regelverket och får återkoppling från de brottsutredande myndigheterna om vilken dom som fallit eller varför ärendet lagts ned. Riksrevisionens enkätundersökning visar att det finns brister både vad gäller handläggarnas utbildning och återkopplingen från de brottsutredande myndigheterna. Riksrevisionen menar att ett bättre lärande i utredningskedjan skulle kunna leda till ökad kvalitet på polisanmälningarna och bättre dokumentation i ärendena, vilket i sin tur kan leda till högre lagföring och bättre resursutnyttjande.

Svårigheter att bevisa uppsåt leder till att många bidragsbrottsärenden läggs ned.

Granskningen visar att andelen av de misstankar om bidragsbrott som i slutändan klaras upp är försvinnande liten. Många ärenden läggs ned, och detta sker i flera delar av utredningskedjan. Den viktigaste förklaringen till att många ärenden läggs ned är svårigheten att bevisa uppsåt eller grov oaktsamhet. Andelen bidragsbrottsärenden som läggs ned av de brottsutredande myndigheterna har ökat sedan lagen infördes 2007. Det är fortfarande lika svårt som tidigare att bevisa uppsåt, och grov oaktsamhet tycks ha blivit minst lika svårt att bevisa.

Felaktiga prioriteringar har lett till mindre lönsamhet. Riksrevisionens uppskattning av de intäkter och kostnader som myndigheternas arbete med bidragsbrott leder till visar att arbetet med bidragsbrott är mindre lönsamt på vissa myndigheter än på andra. Vid Försäkringskassan och CSN är arbetet med bidragsbrott lönsamt och har blivit mer lönsamt sedan 2007. För Migrationsverket och Pensionsmyndigheten

har bidragsbrottsarbetet i princip inte genererat några intäkter alls samtidigt som myndigheterna haft kostnader på sammanlagt cirka 1 miljon kronor för arbete med felaktiga utbetalningar i form av bland annat deltagande i Ekonomistyrningsverkets samverkansuppdrag där bidragsbrott är en del. Riksrevisionen bedömer att regeringen gjort en felaktig prioritering som ålagt myndigheter, som i princip inte har några intäkter av bidragsbrottsarbete, att delta med så stora insatser i samverkansuppdraget.

Myndigheterna har fått olika förutsättningar att tillämpa lagen och uppfylla kraven på kostnadseffektivitet. Granskningen visar att de statliga myndigheterna har fått olika förutsättningar för att arbeta effektivt med bidragsbrott. Till exempel har Migrationsverket ingen återkravsbestämmelse i lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl., vilket gör det svårare för Migrationsverket att återkräva felaktiga utbetalningar. Det finns heller ingen skyldighet enligt lag eller förordning för asylsökande att inkomma med uppgifter om ändrade förhållanden till Migrationsverket, vilket innebär att bidragsbrottslagen inte kan tillämpas och det är oklart om sådan underlåtenhet är straffbar. Härutöver är dagersättningen som betalas ut av Migrationsverket till asylsökande liten, vilket gör att misstankarna om bidragsbrott sällan uppgår till de summor som anses som straffbara.

Antalet misstänkta bidragsbrott avviker mot regeringens bedömning av brottslighetens omfattning. De bidragsutbetalande myndigheterna kan omöjligen upptäcka alla bidragsbrott. Mörkertalet kan till och med vara ganska stort. Granskningen visar emellertid att de bedömningar av det uppsåtliga fusket som tidigare gjorts, och som regeringen utgår ifrån i sin styrning av arbetet mot bidragsbrott, är anmärkningsvärt långt ifrån den andel av de bidragsutbetalande myndigheternas återkravsbelopp som beror på misstanke om bidragsbrott. Det finns därmed en risk för att regeringens styrning baseras på en föreställning om att bidragsbrottens omfattning är större än vad den faktiskt är, vilket kan leda till felaktiga prioriteringar och en alltför hög ambitionsnivå på arbetet med bidragsbrott.

Ingen tydlig effektivisering sedan bidragsbrottslagen infördes. Granskningen visar att det finns en hel del effektivitetsbrister i den utredningskedja av myndigheter som ska hantera bidragsbrott. Det finns dock exempel på områden där arbetet med bidragsbrott förbättrats, det gäller framför allt Försäkringskassan och CSN, där kvaliteten på polisanmälningarna blivit bättre och lönsamheten i arbetet ökat. Samtidigt finns det exempel på områden där arbetet med bidragsbrott har blivit mindre effektivt sedan lagen infördes. Till exempel har genomströmningstiden för bidragsbrottsärenden på Försäkringskassan dubbletts, och den tid det tar för polis och åklagare att utreda misstänkta bidragsbrott har också ökat. Dessutom är den andel av de ärenden som Försäkringskassan kontrollerar och som senare personuppkläras av de brottsutredande myndigheterna fortfarande försvinnande liten.

Riksrevisionens rekommendationer

Till regeringen

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att

- se över ambitionsnivån och nyansera sin styrning när det gäller varje bidragsutbetalande myndighets arbete med bidragsbrott
- se över vilka förutsättningar myndigheterna har att tillämpa bidragsbrottslagen. Regeringen bör följa upp och se över hur lagstiftningen fungerar för de olika myndigheterna
- tydliggöra om asylsökande ska vara skyldiga att anmäla ändrade förhållanden, och om så är fallet bör regeringen tydliggöra vilken straffbestämmelse som ska gälla. Ett sådant tydliggörande är även nödvändigt när det gäller enskilda som får förmåner som omfattas av bidragsbrottslagen och utbetalas av Arbetsförmedlingen, a-kassorna och kommunerna. Om regeringen avser att göra skillnad mellan de olika förmånerna i detta avseende bör det anges och motiveras
- i sin styrning av arbetet mot bidragsbrott utgå från ärendets gång i hela kedjan och analysera vilka konsekvenser en resursförstärkning hos den bidragsutbetalande myndigheten får för polis och åklagare.

Till de bidragsutbetalande myndigheterna

Riksrevisionen rekommenderar de bidragsutbetalande myndigheterna att

- se till att förmånshandläggare har kunskap om bidragsbrottslagen
- dokumentera den information om regelverket som myndigheten ger till de individer som ansöker om förmåner
- säkerställa att kvaliteten på polisanmälningar om bidragsbrott är god
- säkerställa att bidragsbrottsärenden hanteras löpande så att stora ärendebalanser undviks och preskribering inte förekommer
- föra, åtminstone grundläggande, statistik kring bidragsbrottsärenden i form av till exempel antal polisanmälningar och återkrav som lett till polisanmälan.
- Riksrevisionen rekommenderar Pensionsmyndigheten att säkerställa att det finns en kontrollverksamhet inom myndigheten så att befintliga bidragsbrottsärenden utreds, och polisanmälan görs i de fall det bedöms förekomma uppsåt eller grov oaktsamhet.

Till de brottsutredande myndigheterna

- Riksrevisionen rekommenderar polismyndigheterna att förbättra återkopplingen i bidragsbrottsärenden till de bidragsutbetalande myndigheterna, a-kassorna och kommunerna i syfte att ge dem bättre kunskap om vilka uppgifter en anmälan om misstänkt brott behöver innehålla för att polisen ska kunna utreda brottsmisstanken och redovisa ärendet till åklagare.

- Riksrevisionen rekommenderar att Rikspolisstyrelsen ser till att brottsutredarna har nödvändig kunskap för att kunna utreda bidragsbrott.
- Riksrevisionen rekommenderar de brottsutredande myndigheterna att säkerställa att bidragsbrottsärenden hanteras löpande så att stora ärendebalanser undviks och preskribering inte förekommer.
- Riksrevisionen rekommenderar Åklagarmyndigheten att förbättra återkopplingen i bidragsbrottsärenden till polismyndigheterna och till de bidragsutbetalande myndigheterna, a-kassorna och kommunerna i syfte att ge dem bättre kunskap om vilka uppgifter en anmälan om misstänkt brott behöver innehålla, men också vad som krävs för att en brottsmisstanke i slutändan ska leda till åtal.

Faktaruta

Bidragsbrottslagen (2007:612) infördes den 1 augusti 2007 och omfattar ekonomiska förmåner som betalas ut för personligt ändamål och som beslutas av:

- Försäkringskassan
- Pensionsmyndigheten
- Centrala studiestödsnämnden (CSN)
- Migrationsverket
- Arbetsförmedlingen
- Arbetslöshetskassorna
- Kommunerna.

De utgiftsområden som berörs i granskningen är därmed utgiftsområde 8, 9, 10–12 respektive 15.

I korthet innebär bidragsbrottslagen att den som lämnar en oriktig uppgift, eller inte anmäler ändrade förhållanden som han eller hon är skyldig att lämna, och på så sätt orsakar att en ekonomisk förmån felaktigt betalas ut eller betalas ut med ett för högt belopp, har gjort sig skyldig till bidragsbrott. Det räcker att det föreligger fara för en sådan utbetalning för att handlingen ska betraktas som brottslig.

1 Inledning

Förekomsten av brott mot välfärdssystemen har diskuterats och undersökts i allt större utsträckning de senaste åren, bland annat genom regeringens tillsättande av Delegationen för felaktiga utbetalningar (FUT-delegationen) och Bidragsbrottsutredningen. FUT-delegationen uppskattade nivån på de felaktiga utbetalningarna från välfärdssystemen till 18–20 miljarder kronor, varav de avsiktliga felen från enskilda individer uppskattades uppgå till cirka hälften, det vill säga 10 miljarder kronor per år.¹ Delegationen konstaterade att felaktiga utbetalningar av ersättningar många gånger beror på felaktiga uppgifter från den sökande, främst avseende inkomst, förmögenhet och bosättning.² Även Riksrevisionsverket har i en rapport från 1995 konstaterat att felaktiga utbetalningar på grund av fusk, överutnyttjande och systembrister är omfattande. Bedömningen som gjordes var att dessa felaktiga utbetalningar uppgick till 5–7 miljarder kronor årligen.³

I syfte att minska omfattningen av felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen infördes bidragsbrottslagen (2007:612) den 1 augusti 2007. Lagen omfattar ekonomiska förmåner som betalas ut för personligt ändamål och som beslutas av:

- Försäkringskassan
- Pensionsmyndigheten
- Centrala studiestödsnämnden (CSN)
- Migrationsverket
- Arbetsförmedlingen
- Arbetslöshetskassorna
- Kommunerna.

¹ SOU 2008:74, Rätt och riktigt – Åtgärder mot felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen, Delegationen mot felaktiga utbetalningar.

² Varför blir det fel? Orsaker till felaktiga utbetalningar från trygghetssystemen, Delegationen mot felaktiga utbetalningar, rapport 5, 2007.

³ FUSK – systembrister och fusk i välfärdssystemen, RRV 1995:31; Förtidspension – fusk och systembrister, RRV 1995:32.

Lagen innebär i korthet att den som lämnar en oriktig uppgift, eller inte anmäler ändrade förhållanden som han eller hon är skyldig att lämna, och på så sätt orsakar att en ekonomisk förmån felaktigt betalas ut eller betalas ut med ett för högt belopp, har gjort sig skyldig till bidragsbrott. Det räcker rent av med att det föreligger fara för en sådan utbetalning för att handlingen ska betraktas som brottslig.

Tidigare har det inte funnits en lag riktad mot den som gör sig skyldig till bidragsbrott, utan brotten har omfattats av bedrägeribestämmelsen i brottsbalken och hanterats enligt samma regler som övriga bedrägerier.

1.1 Motiv för granskning

Den större delen av statens, och en inte obetydlig del av kommunernas, utgifter består av olika förmåner som betalas ut till enskilda individer eller hushåll. Utbetalningarna av sådana förmåner inom de centrala delarna av välfärdssystemen uppgår åtminstone till 500 miljarder kronor per år. Regeringen menar att mycket talar för att brottsligheten mot välfärdssystemen kan vara omfattande och leder till felaktiga utbetalningar med betydande belopp. För att minska de felaktiga utbetalningarna infördes bidragsbrottslagen 2007.

Med anledning av införandet av bidragsbrottslagen anser Riksrevisionen att det är angeläget att granska om myndigheternas arbete med bidragsbrott är effektivt och om arbetet har förbättrats sedan lagen infördes. För att kunna bedöma om arbetet med bidragsbrottsärenden är effektivt menar Riksrevisionen att det är viktigt att granska hela kedjan av myndigheter som har att hantera bidragsbrottsärenden, från att misstanke om brott uppstår på en bidragsutbetalande myndighet till att åklagare fattar beslut i åtalsfrågan.

1.2 Syfte och revisionsfråga

Syftet med granskningen är att undersöka om statens arbete med att motverka bidragsbrott är effektivt och om det har blivit mer effektivt efter att bidragsbrottslagen infördes. Utifrån syftet har vi formulerat följande revisionsfråga:

- Är de statliga insatserna för att bekämpa bidragsbrott effektiva och har de blivit mer effektiva efter att bidragsbrottslagen infördes?

Följande statliga aktörer berörs av granskningen:

- Regeringen
- Försäkringskassan
- Pensionsmyndigheten
- Centrala studiestödsnämnden
- Migrationsverket
- Arbetsförmedlingen
- Polismyndigheterna
- Åklagarmyndigheten.

Riksrevisionen har inte bara granskat de bidragsutbetalande myndigheternas insatser, utan också det arbete som bedrivs vid polismyndigheterna och Åklagarmyndigheten. På så sätt har hela kedjan av insatser granskats, från att en impuls om misstänkt bidragsbrott uppstår till att åklagare fattar beslut i åtalsfrågan. Inom ramen för granskningen har Riksrevisionen också undersökt hur arbetslöshetskassorna och kommunerna hanterar misstankar om bidragsbrott.

1.3 Avgränsning

Granskningen fokuserar på kontrollverksamheten, men omfattar inte den del av kontrollverksamheten som handlar om hur myndigheterna arbetar med att upptäcka bidragsbrott. Vidare ingår inte heller det förebyggande arbete som bedrivs vid myndigheterna för att förhindra att bidragsbrott begås. Det som granskats är hur upptäckta felaktigheter hanteras och utreds. Riksrevisionen har utgått från den kedja av myndigheter som är inblandade från det att en misstanke om bidragsbrott uppstår till det att beslut i åtalsfrågan fattas vid Åklagarmyndigheten. Granskningen omfattar således inte domstolarnas arbete.

1.4 Bedömningsgrund

I och med införandet av bidragsbrottslagen ville regering och riksdag betona vikten av att myndigheterna arbetar med att motverka bidragsbrott och att de felaktiga utbetalningarna från trygghetssystemen ska minska. I bedömningen av statens insatser mot bidragsbrott utgår Riksrevisionen från bidragsbrottslagen (2007:612) och dess förarbeten.

Ett effektivt arbete med att motverka bidragsbrott ska, enligt Riksrevisionens bedömning, kännetecknas av att de bidragsutbetalande myndigheterna, a-kassorna och kommunerna ska upptäcka, utreda och därefter polisanmäla

misstankar om bidragsbrott. Detta ska inte ta längre tid än nödvändigt.⁴ För att ett polisanmält bidragsbrott ska kunna utredas snabbt och effektivt av polis och åklagare är det, enligt förarbetena till bidragsbrottslagen, nödvändigt att polisanmälningarna från de bidragsutbetalande myndigheterna, a-kassorna och kommunerna är av hög kvalitet. I möjligaste mån ska de även begränsas till fall där det är tydligt att anmälan ska ske.⁵

Ett effektivt arbete mot bidragsbrott ska även kännetecknas av att polis och åklagare snabbt och effektivt utreder brott och väcker åtal mot dem som misstänks för bidragsbrott.⁶ Enligt skyndsamhetsprincipen ska förundersökningar bedrivas så skyndsamt som omständigheterna medger. Skyndsamhetskravet anses vara viktigt för rättssäkerheten och av betydelse dels för bevissäkringen, dels för allmänhetens förtroende för rättsväsendets förmåga att snabbt ingripa mot brott. En alltför lång tid mellan brott och påföljd kan också upplevas som påfrestande för den som misstänks för brottet. Skyndsamhetskravet uttrycks också i Europakonventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Varje medborgare ska, vid prövningen av en anklagelse för brott, vara berättigad till en rättvis och offentlig förhandling inom skälig tid.⁷

Slutligen bör de brottsutredande myndigheterna (polis och åklagare) – för att bidragsbrottsarbetet ska fungera effektivt – återkoppla till de myndigheter, a-kassor och kommuner som har gjort polisanmälningarna. Genom återkoppling kan de dra lärdom av lämnade anmälningar. Det gäller dels kvaliteten på polisanmälningarna, dels vilka anmälningar som lagförs respektive läggs ned.⁸ Det är mot denna bakgrund Riksrevisionen bedömt de iakttagelser som gjorts i granskningen.

⁴ Enligt förvaltningslagen (1986:223) ska varje ärende där någon enskild person är part handläggas så enkelt, snabbt och billigt som möjligt utan att säkerheten eftersätts.

⁵ Prop. 2006/07:80.

⁶ 23 kap. 4 § rättegångsbalken (1942:740).

⁷ Artikel 6:1 Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Gäller som lag i Sverige enligt lagen (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

⁸ RättsPM 2010:2, utvecklingscentrum, Åklagarmyndigheten.

1.5 Metod

Granskningen har utförts med hjälp av både kvantitativa och kvalitativa metoder. Avsikten har varit att ta reda på hur arbetet med bidragsbrottsärenden bedrivs inom hela den kedja av myndigheter som har i uppgift att upptäcka, utreda och lagföra misstänkta bidragsbrott samt att undersöka hur arbetet har utvecklats sedan lagen infördes 2007. För att få en bild av hur arbetet mot bidragsbrott fungerar i dag har vi genom en enkätundersökning ställt frågor till ett urval handläggare vid de bidragsutbetalande myndigheterna, kommunerna och a-kassorna samt till ett urval brottsutredare och åklagare.

Riksrevisionen har även inhämtat och bearbetat statistik från de olika myndigheterna avseende åren 2007–2010 för att få en bild av hur arbetet har utvecklats över tid. Slutligen har kvalitativa intervjuer gjorts med företrädare för de olika myndigheterna, bland annat i syfte att ta reda på orsakerna till de funna bristerna.

Företrädare för Regeringskansliet och de granskade myndigheterna har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på utkast till rapporten.

1.5.1 Enkätundersökning

I syfte att undersöka hur arbetet med bidragsbrottsärenden bedrivs inom såväl de bidragsutbetalande myndigheterna, kommunerna och a-kassorna som de brottsutredande myndigheterna har enkäter gått ut till tre grupper:

- 1) *Handläggare* på samtliga bidragsutbetalande myndigheter, kommuner och a-kassor, som i sitt arbete kan upptäcka och/eller utreda bidragsbrott.
- 2) *Kontrollutredare* på CSN och Försäkringskassan, som arbetar med att utreda misstankar om bidragsbrott.
- 3) *Poliser och åklagare* som arbetar med att utreda och lagföra misstankar om bidragsbrott.

Enkätfrågorna handlar bland annat om hur väl insatta handläggarna, poliserna och åklagarna är i bidragsbrottsfrågor, hur de uppfattar ledningens styrning och prioritering av bidragsbrott, hur återkoppling fungerar samt om de upplever några hinder i arbetet med att motverka bidragsbrott. Syftet med enkätundersökningen var att ta reda på hur varje del i kedjan i bidragsbrottsarbetet fungerar, från att en misstanke om brott uppstår vid en bidragsutbetalande myndighet, a-kassa eller kommun till att en åklagare fattar beslut i åtalsfrågan.

När det gäller a-kassor, kommuner och polismyndigheter har vi gjort ett urval av fem enheter vid respektive organisation, då det inte varit möjligt att undersöka samtliga enheter. Resultaten som redovisas i den föreliggande

granskningsrapporten gäller därmed i första hand för de fem utvalda enheterna, även om de sannolikt är relevanta för fler. En mer utförlig beskrivning av enkätundersökningen finns i bilaga.

1.5.2 *Statistik och intervjuer*

I granskningen har vi inhämtat, sammanställt och analyserat myndigheternas egen statistik rörande bidragsbrott. Det gäller till exempel polisanmälningar, genomströmningstider, balanser och uppklarade brott. Även uppgifter om myndigheternas kostnader och intäkter av bidragsbrottsärenden har inhämtats. I den mån statistik funnits har uppgifter inhämtats för perioden 2007–2010. Även om det gått relativt kort tid sedan bidragsbrottslagen infördes får vi, genom statistiken, en god indikation om i vilken riktning arbetet med bidragsbrottsärenden har utvecklats sedan lagen infördes.

Vidare har intervjuer hållits med företrädare för myndigheterna i syfte att ta reda på orsakerna till de funna bristerna, men också för att få hjälp med uttolkningen av resultaten av webbenkäterna. En intervju har även genomförts med företrädare för Regeringskansliet. Slutligen har Riksrevisionen även gjort en mindre granskning av ett stickprov av bidragsbrottsutredningar vid Polismyndigheten i Stockholms län.

2 Utgångspunkter för granskningen

Enligt regeringen är det mycket som talar för att brottsligheten mot välfärdssystemen är omfattande och leder till felaktiga utbetalningar med betydande belopp.⁹ I syfte att beivra och i möjligaste mån förhindra felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen infördes bidragsbrottslagen (2007:612) den 1 augusti 2007. I detta kapitel beskrivs hur lagen är konstruerad och regeringens och riksdagens intentioner med lagen. Slutligen redogörs för de förändringar som lagen medfört för myndigheternas arbete.

2.1 Bidragsbrottslagens konstruktion

Bidragsbrottslagen innebär att den som lämnar en oriktig uppgift, eller inte anmäler ändrade förhållanden som han eller hon är skyldig att lämna, och på så sätt orsakar fara för att en ekonomisk förmån felaktigt betalas ut eller betalas ut med ett för högt belopp, kan dömas för bidragsbrott.¹⁰ Skyldigheten att anmäla ändrade förhållanden måste vara föreskriven i lag eller förordning för att gärningen ska betraktas som bidragsbrott enligt bidragsbrottslagen (2007:612).

Bidragsbrottslagen har avgränsats till att gälla bidrag för personligt ändamål. Riksdagen har ställt sig bakom regeringens gränsdragning som innebär att bidrag som utbetalas till företag, till exempel för att anställa arbetslösa, inte omfattas av bidragsbrottslagen.¹¹

Lagen är indelad i fyra nivåer. För samtliga nivåer räcker att det funnits *fara* för att en felaktig utbetalning skett.

⁹ Bet. 2006/07:SfU12.

¹⁰ Prop. 2006/07:80, bet. 2006/07:SfU12, rskr. 2006/07:214.

¹¹ Bet. 2006/07:SfU12.

- 1) Den som medvetet och vid upprepade tillfällen fått ut stora felaktiga belopp kan enligt 3 § bidragsbrottslagen (2007:612) dömas till *grovt bidragsbrott* och riskerar upp till fyra års fängelse. Även den som använt falska handlingar kan dömas till grovt bidragsbrott. Bidragsbrott kan anses som grovt när beloppet överstiger cirka 200 000 kronor.¹²
- 2) Är beloppen mindre räknas handlingen som *bidragsbrott av normalgraden* och kan enligt 2 § bidragsbrottslagen (2007:612) innebära upp till två års fängelse. Om beloppet ligger mellan 1 500 kronor och 200 000 kronor bör brottet kunna bedömas som bidragsbrott av normalgraden.¹³
- 3) *Bidragsbrott som är ringa* används främst i de fall det utbetalade beloppet är litet, och straffet kan enligt 2 § bidragsbrottslagen (2007:612) bli böter eller fängelse i upp till sex månader. Ett bidragsbrott kan anses som ringa om beloppet inte överstiger 1 500 kronor.¹⁴
- 4) Individer som är grovt oaktsamma i lämnandet av uppgifter eller som underlåter att anmäla ändrade förhållanden kan enligt 4 § bidragsbrottslagen (2007:612) dömas för vårdslöst bidragsbrott. För att dömas för *vårdslöst bidragsbrott* krävs i första hand att individen varit medvetet oaktsam. Det finns därutöver en möjlighet att bedöma en omedvetet oaktsam handling som grovt oaktsam, men utrymmet för detta ska enligt riksdagen vara begränsat.¹⁵ Straffskalan för vårdslöst bidragsbrott stannar vid böter eller fängelse i högst ett år, och fall som är mindre allvarliga är helt straffria. Avgörande för om ett brott ska ses som mindre allvarligt är storleken på det felaktigt utbetalda beloppet. Hänsyn ska även tas till övriga omständigheter.

Införandet av bidragsbrottslagen innebar således en kriminalisering av grov oaktsamhet och en utvidgning av det straffbara området. I de fall en individ gör en frivillig rättelse av en tidigare felaktigt lämnad uppgift av en förmån, döms inte individen till straffansvar. Rättelsen måste dock ske innan myndigheten gjort utbetalningen.

¹² Enligt rekommendationer i RättsPM 2010:2 från utvecklingscentrum vid Åklagarmyndigheten.

¹³ Enligt rekommendationer i RättsPM 2010:2 från utvecklingscentrum vid Åklagarmyndigheten.

¹⁴ Enligt rekommendationer i RättsPM 2010:2 från utvecklingscentrum vid Åklagarmyndigheten.

¹⁵ Bet. 2006/07:SfU12.

2.2 Syftet med lagen

Regeringen framhåller i propositionen som föregick bidragsbrottslagen att mycket talar för att brottsligheten mot välfärdssystemen kan vara omfattande. Därför menade regeringen att det var viktigt att införa ett effektivt straffrättsligt skydd av välfärdssystemen. Ett sådant skydd ansågs centralt för att värna tilltron till välfärdssystemen.

Regeringen lyfter, i förarbetena till bidragsbrottslagen, huvudsakligen fram tre förväntade effekter av en kriminalisering av grovt oaktsamma beteenden. Först och främst förväntade sig regeringen att kriminaliseringen skulle ha en normbildande effekt. I propositionen markerade regeringen att det är nödvändigt att medborgare i samband med ansökningar och utbetalningar från välfärdssystemen visar lojalitet och aktsamhet. Genom en effektiv straffrättslig reglering ville regeringen tydligt markera att samhället ser allvarligt på oaktsamma beteenden och att brott mot välfärdssystemen är oacceptabla. Vad som avses med en effektiv straffrättslig reglering konkretiseras inte i propositionen. Regeringen nämner dock en effektivare lagföring som en tänkbar effekt av reformen. Framför allt förväntade sig regeringen dock att utvidgningen av det straffbara området skulle ha en allmänpreventiv effekt på oaktsamma beteenden från medborgare.¹⁶

En annan förväntning som regeringen hade på kriminaliseringen var att den, tillsammans med andra åtgärder, skulle bidra till att minska omfattningen av de felaktiga utbetalningarna. Även riksdagen ansåg att det är av största vikt att omfattningen av felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen minskar, då felaktiga utbetalningar har en direkt effekt på statens finanser. Om de felaktiga utbetalningarna är stora finns enligt regering och riksdag i förlängningen en risk att ersättningsnivåerna inte kan upprätthållas.

Slutligen pekar regeringen på att det sedan länge finns en samlad straffrättslig reglering till skydd för statens inkomster i skattebrottslagen (1971:69), medan en motsvarighet på statens utgiftssida saknas. Regeringen anser att det straffrättsliga skyddet för välfärdssystemen i huvudsak bör vara lika starkt som skyddet på inkomstsidan. Ytterligare en förväntad effekt av reformen var således att, rent formellt, stärka ställningen för det straffrättsliga skyddet för statens utgifter.

¹⁶ Prop. 2006/07:80, bet. 2006/07:SfU12, rskr. 2006/07:214.

2.3 Vilka förändringar har lagen inneburit för myndigheternas arbete?

Innan bidragsbrottslagen infördes hanterades brotten som övriga bedrägerier enligt brottsbalken (1962:700). Det fanns redan då en möjlighet att bestraffa grov oaktsamhet då en individ lämnat oriktiga uppgifter till Försäkringskassan, CSN och Migrationsverket. Brottet rubricerades som vårdslös försäkran.¹⁷

I och med bidragsbrottslagen infördes en obligatorisk anmälningsskyldighet. Berörda myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor blev skyldiga att anmäla misstankar om bidragsbrott till polis eller åklagare. Innan myndigheten, kommunen eller a-kassan gör en polisanmälan bör de emellertid först göra en preliminär bedömning av om det föreligger uppsåt eller grov oaktsamhet. Om de bedömer att uppsåt eller grov oaktsamhet inte föreligger bör ingen polisanmälan göras.¹⁸ På så sätt ställer bidragsbrottslagen högre krav på de anmälade myndigheterna än vad som gällde enligt brottsbalken. I de tidigare bedrägeriärendena behövde myndigheterna inte göra någon sådan bedömning. Syftet med anmälningsskyldigheten var enligt regeringen att främja rättssäkerhet och förutsägbarhet, men också att förmå förmånstagare att inte lämna felaktiga uppgifter.

En annan förändring med den nya lagen är den ändrade grundkonstruktionen för brottet. Brottet fullbordas när en individ ansöker om ersättning, och inte som tidigare när den felaktiga eller för höga ersättningen har betalats ut. Att uppsåtligt eller av grov oaktsamhet inkomma med felaktiga uppgifter, om till exempel lön eller hyra, utan att de facto erhålla mer pengar än man har rätt till blev därmed straffbart. Det räcker därmed att det finns en konkret fara eller risk för att en förmån felaktigt ska betalas ut eller betalas ut med ett för högt belopp för att gärningen ska betraktas som ett brott. För straffansvar krävs dock, enligt en författningskommentar i regeringens proposition, att den oriktiga uppgiften sannolikt inte skulle upptäckas vid den normala rutinmässiga kontroll som myndigheten, kommunen eller arbetslöshetskassan utför. Vad gärningspersonen trott, förväntat sig eller insett om faran har ingen betydelse för denna bedömning.

Ytterligare en förändring är utvidgningen av det straffbara området till att även omfatta grov oaktsamhet. Att som medborgare uppsåtligt eller av grov oaktsamhet lämna oriktiga uppgifter eller avstå från att lämna uppgifter om ändrade förhållanden till den bidragsutbetalande myndigheten blev därmed straffbart. Regeringen ansåg att utvidgningen av det straffbara området var begränsad och hade egentligen inga stora förväntningar på att detta skulle

¹⁷ Prop. 2006/07:80.

¹⁸ Bet. 2006/07:SfU12; RättsPM 2010:2, utvecklingscentrum Åklagarmyndigheten.

leda till en ökad lagföring.¹⁹ Riksdagen å sin sida menade dock att förslaget, i kombination med den obligatoriska anmälningsskyldigheten, troligtvis skulle leda till att antalet anmälningar till polis och åklagare och antalet lagförda ärenden skulle öka.²⁰

Som ett komplement till bidragsbrottslagen införde regeringen den 1 juni 2008 lagen (2008:206) om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. Lagen innebär att en myndighet respektive arbetslöshetskassa som har anledning att anta att en ekonomisk förmån beslutats eller betalats ut felaktigt eller med ett för högt belopp ska underrätta den myndighet eller organisation som har fattat beslutet. Underrättelseskyldigheten gäller oavsett om myndigheten misstänker att ett bidragsbrott har begåtts eller inte.

Kommuner har inte någon underrättelseskyldighet enligt lagen (2008:206) om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. Anledningen är att en underrättelseskyldighet skulle försämra möjligheterna att åstadkomma en förtroendesituation mellan socialtjänsten och den enskilde, något som regeringen bedömer vara av stor betydelse.²¹ Med andra ord innebär det att myndigheter och a-kassor är skyldiga att underrätta kommunerna, medan kommunerna däremot inte får underrätta myndigheter, a-kassor eller andra kommuner. Eftersom underrättelser från andra myndigheter inte utgör så stor del av de impulser om misstänkta brott som inkommer till de bidragsutbetalande myndigheterna, a-kassorna och kommunerna skulle en underrättelseskyldighet för kommunerna sannolikt inte ha så stor betydelse för effektiviteten.²²

¹⁹ Prop. 2006/07:80.

²⁰ Bet. 2006/07:SfU12.

²¹ Prop. 2007/08:48.

²² Riksrevisionens enkätundersökning 2010.

3 Arbetet med bidragsbrott

Riksrevisionen har undersökt myndigheternas, arbetslöshetskassornas och kommunernas arbete med att motverka bidragsbrott. Myndigheterna, a-kassorna och kommunerna har viss frihet att själva bestämma hur arbetet med bidragsbrott ska organiseras. Förutsättningarna för de statliga myndigheternas arbete med bidragsbrott skapas emellertid av regeringen.

I följande kapitel illustrerar vi hur ett bidragsbrottsärende ska hanteras av ansvariga aktörer. Därefter beskrivs hur myndigheter, a-kassor och kommuner har valt att organisera arbetet. Slutligen redogör vi för hur regeringen har styrt de statliga myndigheternas arbete med bidragsbrott sedan lagen infördes 2007.

3.1 Från misstanke om bidragsbrott till beslut i åtalsfrågan

Granskningen omfattar den kedja av insatser som påbörjas när en myndighet, a-kassa eller kommun av någon anledning fattar misstanke om bidragsbrott. Kedjan av insatser som vidtas för att hantera ett bidragsbrottsärende beskrivs i figuren nedan.

Figur 1. Hanteringen av bidragsbrottsärenden



De bidragsutbetalande myndigheterna, a-kassorna och kommunerna kan få impulser om brottsmisstankar på flera olika sätt.²³ Riksrevisionens enkätundersökning visar att den klart vanligaste impulsen uppstår genom att en handläggare upptäcker något i ärendet. Myndigheterna kan också få tips från exempelvis allmänheten, andra myndigheter eller privata försäkringsbolag om att en viss person bör kontrolleras.

²³ Riksrevisionen använder begreppet impuls eftersom det är vedertaget bland de berörda myndigheterna och regeringen. Med impuls avses signal eller indikation.

Myndigheterna, a-kassorna och kommunerna ansvarar för att utreda misstankarna om bidragsbrott och även för att göra en bedömning av om handlingen varit uppsåtlig eller grov oaktsam.²⁴ Om brottsmisstanken kvarstår är myndigheten, a-kassan eller kommunen skyldig att göra en polisanmälan i ärendet, enligt den obligatoriska anmälningsskyldighet som finns inskriven i bidragsbrottslagen. Polisen utreder i sin tur om brott har förövats och om det finns anledning att anta det inleder polis eller åklagare en förundersökning, i annat fall läggs ärendet ned.

I de fall ärendet är av enkel karaktär och handlar om bidragsbrott av normalgraden – vilket det gör för det mesta – är det polismyndigheten som leder förundersökningarna, medan det vid grova bidragsbrott är åklagaren. Förundersökningsledaren leder utredningen genom att ge direktiv till brottsutredaren som bland annat håller förhör med den misstänkte.

Om polisen är förundersökningsledare och anser att brott kan styrkas ska polisen redovisa ärendet till Åklagarmyndigheten. Åklagare ska därefter besluta om åtal ska väckas, om strafföreläggande ska utfärdas, om beslut ska fattas om åtalsunderlåtelse eller om förundersökningen ska läggas ned.²⁵ Om en åklagare bedömer att bevisen är så starka att det kan antas att den misstänkte kommer att fällas för brottet ska åklagaren väcka åtal.

3.2 Försök till samverkan – Västmanlandsmodellen

Innan bidragsbrottslagen infördes beslutade Försäkringskassan, Rikspolisstyrelsen och Åklagarmyndigheten om en gemensam strategi i syfte att stärka förmågan att utreda och bekämpa bidragsbedrägerier inom socialförsäkringen. Syftet var också att korta beslutsvägarna och sätta bidragsbrotten i fokus.²⁶ Det centrala i strategin var att anmälningar om misstänkta brott skulle göras direkt till åklagare (vilket är ett avsteg från den generella principen), att åklagare skulle vara förundersökningsledare i samtliga ärenden och att särskilt utsedda personer inom respektive

²⁴ De utredningar myndigheterna, a-kassorna och kommunerna gör handlar om att utreda om misstanke om brott finns och om en polisanmälan behöver göras. Det handlar således inte om en processrättslig brottsutredning.

²⁵ *Åtal*: Åklagaren beslutar att åtal ska väckas, det vill säga att gärningen ska prövas i domstol. *Strafföreläggande*: Utfärdas av åklagare, i de flesta fall i form av böter. Strafföreläggande kan även utfärdas i form av villkorlig dom enskilt eller i kombination med böter. Om det finns förutsättningar för det bör åklagaren utfärda strafföreläggande i stället för att väcka åtal. *Åtalsunderlåtelse*: Åklagaren kan i vissa fall besluta att inte väcka åtal trots att den misstänkte bedöms vara skyldig till brottet, så kallad åtalsunderlåtelse.

²⁶ Gemensam handlingsplan för att bekämpa bidragsbrott, dnr 43030-2007, Försäkringskassan.

myndighet skulle handlägga bidragsbrottsärenden. Strategin kom att kallas *Västmanlandsmodellen*, då den startade som ett försöksprojekt i Västmanlands län 2006. Därefter utökades projektet till att gälla samtliga län.

I en utvärdering konstaterar de tre myndigheterna att resultaten av de gemensamma utvecklingsinsatserna är goda. Kvaliteten i Försäkringskassans anmälningar har blivit bättre, antalet anmälningar om misstänkta brott mot socialförsäkringen har ökat kraftigt, åklagaren har lett förundersökningarna och fler ärenden har blivit lagförda. Myndigheterna konstaterar sammantaget att deras fokus på bidragsbedrägerier ökat.²⁷

Riksrevisionens granskning visar att de tre myndigheterna, trots goda resultat, inte längre arbetar efter Västmanlandsmodellen. Myndigheterna har återgått till den tidigare ordningen där anmälningar om misstänkta bidragsbrott görs till polis, som också är förundersökningsledare (om det inte handlar om grovt bidragsbrott, då leder en åklagare förundersökningen).

Företrädare för Åklagarmyndigheten menar att Västmanlandsmodellen var ett projekt som var tänkt att pågå endast till dess att det fanns ett bra upparbetat sätt att arbeta med bidragsbrottsfrågor inom polisen och Försäkringskassan. Då skulle de tre myndigheterna återgå till den vanliga ordningen där Försäkringskassan anmäler ärenden till polisen i stället.²⁸ Företrädare för polisen uppger emellertid att anledningen till återgången till den tidigare ordningen främst är att arbetsbelastningen på Åklagarmyndigheten blev för hög.²⁹

En del av den samverkan mellan Försäkringskassan och polisen som initierades i och med Västmanlandsmodellen lever kvar på sina håll. Samverkan bygger dock i stor utsträckning på engagemang på lokal nivå. Ingen aktör har hittills tagit ansvar för att på ett systematiskt sätt överföra kunskap om att utreda bidragsbrottsärenden från åklagare till brottsutredare i samband med att förundersökningsledarskapet övergick till polisen.

²⁷ Redovisning av uppdrag avseende gemensam strategi för att bekämpa bidragsbedrägerier, dnr 43030-2007, Försäkringskassan.

²⁸ Intervju med Åklagarmyndigheten 2010-06-23.

²⁹ Intervjuer med Polismyndigheten i Västmanland 2011-01-27 och Polismyndigheten i Stockholm 2010-06-22.

3.3 Organiseringen av kontrollen varierar

3.3.1 *Förmåner som omfattas av bidragsbrottslagen är olika stora*

När det gäller Försäkringskassan och CSN utgör de förmåner som utbetalas till enskilda individer och som omfattas av bidragsbrottslagen en stor del av myndigheternas verksamhet. Utbetalningarna från myndigheterna utgör betydande belopp ur ett statsfinansiellt perspektiv. Några av de förmåner som Försäkringskassan handlägger och som omfattas av bidragsbrottslagen är sjukpenning, föräldrapenning, barnbidrag, bostadsbidrag och handikappersättning. Studiemedel och studiehjälp är exempel på förmåner som CSN handlägger och som omfattas av lagen.

Pensionsmyndigheten bildades 2010 och övertog då pensionsförmåner från Försäkringskassan och Premiepensionsmyndigheten. Pensionsmyndigheten handlägger sedan dess nio förmåner som omfattas av bidragsbrottslagen. Några exempel på sådana förmåner är inkomstpension, tilläggspension och bostadstillägg till pensionärer. Även Pensionsmyndighetens utbetalningar till enskilda individer utgör betydande belopp ur ett statsfinansiellt perspektiv.

De förmåner som Arbetsförmedlingen betalar ut till enskilda individer och som omfattas av bidragsbrottslagen utgör en mycket liten del av myndighetens verksamhet. Exempel på förmåner som omfattas är stöd till resor, dubbelt boende och vissa kostnader för att individer ska kunna ta del av arbetsmarknadspolitiska program eller arbetslivsinriktad rehabilitering. Även flyttningsbidrag i form av respenning och pendlingsstöd är exempel på förmåner som omfattas av bidragsbrottslagen och handläggs av Arbetsförmedlingen.³⁰ Vidare ger Migrationsverket bistånd till asylsökande i form av till exempel dagersättning. Ersättningen som omfattas av bidragsbrottslagen och betalas ut till asylsökande är 71 kronor per dag, vilket innebär att summan av myndighetens utbetalningar är liten.

Granskningen visar att arbetet med bidragsbrott har organiserats på olika sätt vid de olika statliga myndigheterna. Det finns huvudsakligen två olika sätt att organisera verksamheten. Det ena sättet är en form av specialisering som innebär att särskilt utpekade utredare utreder bidragsbrotten. Den andra varianten är att uppgiften åligger ordinarie handläggare, brottsutredare respektive åklagare.

³⁰ Sedan januari 2011 handlägger Arbetsförmedlingen även etableringsersättning till vissa nyanlända invandrare enligt förordningen 2010:407. Denna förmån inkluderas inte i granskningen.

3.3.2 Specialisering med särskilda kontrollutredare

Försäkringskassan och CSN har i sin organisation avdelat en särskild grupp handläggare, så kallade kontrollutredare, som arbetar med att utreda och polisanmäla misstankar om bidragsbrott. Kontrollutredarna kan få ärenden skickade till sig från förmånshandläggarna som i sin handläggning fattat misstanke om bidragsbrott. En kontrollutredning kan även inledas genom att anonyma uppgiftslämnare, myndigheter och andra, till exempel försäkringsbolag, lämnar uppgifter om misstänkta oegentligheter. Myndigheterna genomför även riktade kontroller inom olika ärendeslag för att upptäcka felaktigheter. Kontrollerna baseras på riskanalyser.

Tabell 1. Antal förmåner, handläggare och särskilda kontrollutredare vid de bidragsutbetalande myndigheterna, a-kassorna och kommunerna, 2010

	Antal förmåner	Antal handläggare	Särskilda kontrollutredare och specialister
Försäkringskassan	28	8 000	Ja (158)
CSN	6	700	Ja (4)
Pensionsmyndigheten	9	535	Nej
Migrationsverket	2	480	Nej
Arbetsförmedlingen	3	5 000	Nej
Arbetslöshetskassor	1	i.u.	Ja, vid vissa a-kassor
Kommuner	8	i.u.	Ja, vid vissa kommuner

Vid Försäkringskassans 373 kontor i landet arbetar cirka 8 000 handläggare med de 28 förmåner som omfattas av bidragsbrottslagen.³¹ Försäkringskassan hade 50 kontrollutredare 2004, medan antalet hade ökat till närmare 300 två år senare. Därefter har antalet minskat och i dag finns 150 kontrollutredare placerade på nio enheter i landet. Därutöver har myndigheten åtta specialister som stöder kontrollutredarna, bland annat genom att kvalitetssäkra polisanmälningarna.

CSN har cirka 700 handläggare vid 13 kontor i landet som arbetar med de sex förmåner som omfattas av bidragsbrottslagen. År 2005 fanns det en kontrollutredare på CSN. Sedan dess har antalet ökat och i dag arbetar tre

³¹ Handläggning av ärenden sker på 53 lokala försäkringscenter och på 15 nationella försäkringscenter. Försäkringskassan har även 5 kundcenter och 300 lokalkontor.

personer särskilt med kontrollutredningar. Därutöver arbetar en person som specialist och har till uppgift att stödja kontrollutredarna. Kontrollutredarna och specialisten är placerade vid olika kontor i landet, men samtliga tillhör samma avdelning vid huvudkontoret.

3.3.3 *Ingen specialisering*

Arbetsförmedlingen, Migrationsverket och Pensionsmyndigheten har inga särskilda kontrollutredare. Vid Arbetsförmedlingen och Migrationsverket är det de ordinarie handläggarna som ansvarar för att både upptäcka och utreda misstankar om bidragsbrott. Eventuella polisanmälningar i ärendena ska göras av ansvarig chef vid respektive myndighet. Ansvaret för kontroll och polisanmälan ligger på lokal nivå.³²

Enligt uppgift från en intervju med Pensionsmyndigheten har myndigheten sedan den bildades den 1 januari 2010 inte utrett några misstankar om bidragsbrott. Myndigheten har ännu inte byggt upp någon kontrollverksamhet. När Pensionsmyndigheten bildades och pensionsområdet fördes över från Försäkringskassan följde ingen av de handläggare som arbetade inom kontrollverksamheten inom pensionsområdet med. Några handläggare som hade kompetens inom kontrollområdet sedan tidigare följde dock med, men dessa personer hade vid tidpunkten för övergången andra uppgifter i myndigheten.³³

Vid kommuner och a-kassor är arbetet med bidragsbrott organiserat på olika sätt. En del kommuner och a-kassor har särskilda handläggare som på samma sätt som Försäkringskassans och CSN:s kontrollutredare arbetar med att utreda och polisanmäla misstankar om bidragsbrott. Inom andra kommuner och a-kassor utförs kontrollutredningen av samma handläggare som beslutat om förmånen. Själva polisanmälan görs vanligtvis av ansvarig enhetschef eller socialnämnd alternativt, i a-kassornas fall, a-kassans styrelse.

3.3.4 *Viss specialisering inom de brottsutredande myndigheterna*

I granskningen har det framkommit att en viss specialisering i arbetet med bidragsbrottsärenden även har skett inom de brottsutredande myndigheterna. Inom polisen varierar organiseringen av arbetet med bidragsbrott mellan de 21 polismyndigheterna. En del myndigheter har bedrägerirotlar med

³² I faktagranskningen av Riksrevisionens rapportutkast har Arbetsförmedlingen framfört att myndighetens ledning för närvarande genomför en översyn av hur arbetet med bidragsbrott ska bedrivas på myndigheten.

³³ I faktagranskningen av Riksrevisionens rapportutkast har Pensionsmyndigheten inkommit med uppgift om att myndigheten under 2011 har påbörjat en uppbyggnad av en särskild kontrollfunktion. Tanken uppges vara att två särskilt utsedda personer ska utreda misstankar om bidragsbrott.

särskilda utredargrupper som är specialiserade på bidragsbrott. Vid andra polismyndigheter förekommer ingen specialisering, och bidragsbrottsärendena fördelas mellan många olika brottsutredare.

På samma sätt varierar arbetet med bidragsbrott mellan de 32 allmänna åklagarkamrarna inom Åklagarmyndigheten. Vid en del kammare finns det en eller några få åklagare som handlägger majoriteten av kammarens bidragsbrottsärenden, medan andra kammare fördelar ärendena genom lottning, vilket innebär att inga åklagare specialiseras på bidragsbrott.

Vid samtliga kammare finns särskilt utpekade kontaktåklagare för bedrägerier, vilket inkluderar bidragsbrott. Kontaktåklagarna uppstod i och med den så kallade Västmanlandsmodellen. Vid intervjuer med polismyndigheter och Åklagarmyndigheten framkommer att det finns en stor variation mellan olika kammare när det gäller vilken roll kontaktåklagarna har. En del kontaktåklagare fungerar som ett aktivt rättstillämpande stöd i bidragsbrottsfrågor åt polis och anmälände myndighet, medan andra har en mer passiv roll och endast deltar i Åklagarmyndighetens interna nätverk för bidragsbrott.

3.4 Regeringens styrning

3.4.1 Särskilda satsningar på kontrollverksamhet

Försäkringskassan har av regeringen sammanlagt fått 300 miljoner kronor (150 + 150 miljoner kronor) i sina budgetar för 2006 och 2007 för att stärka sitt kontrollarbete.³⁴ År 2004 hade Försäkringskassan endast 50 kontrollutredare, men redan 2006 hade myndigheten utökat kontrollverksamheten till totalt 274 kontrollutredare. Därefter har antalet kontrollutredare sjunkit och i dagsläget arbetar cirka 150 kontrollutredare vid myndigheten.³⁵

Dåvarande Arbetsmarknadsverket respektive Arbetsmarknadsstyrelsen fick enligt regleringsbrev 2006 och 2007 särskilda medel (120 miljoner kronor) för att stärka myndighetens kontrollarbete genom att anställa upp till 300 personer. Resurserna var dock inte öronmärkta för arbete med bidragsbrott och Arbetsmarknadsdepartementet kan därför inte uppskatta hur stor andel av resurserna som avsåg bidragsbrott.³⁶ I den återrapporering Arbetsmarknadsstyrelsen gjort till regeringen framgår dock att medlen inte har använts i syfte att motverka bidragsbrott.³⁷

³⁴ Prop. 2005/06:1.

³⁵ Intervju med Försäkringskassan 2010-06-11.

³⁶ E-post från Arbetsmarknadsdepartementet 2011-03-08 och 2011-03-18.

³⁷ Återrapporering om förhindrande av felaktiga utbetalningar och förbättring av regeltillämpningen (a) enligt Arbetsmarknadsstyrelsens regleringsbrev för 2007, dnr 06-3379-00.

I övrigt har inga särskilda resurser getts till de bidragsutbetalande myndigheterna, a-kassorna eller kommunerna för kontrollarbetet. Däremot har regeringen vid ett flertal tillfällen uppdragit åt både Försäkringskassan och de övriga myndigheterna att redovisa sitt arbete med bidragsbrott.

3.4.2 *Ett litet tillskott till Åklagarmyndigheten*

När bidragsbrottslagen infördes var regeringen medveten om att den obligatoriska anmälningsskyldigheten skulle innebära ett ökat antal anmälningar om brott mot välfärdssystemen och därmed en ökad belastning på rättsväsendet.³⁸ Regeringen gjorde i propositionen som föregick lagen bedömningen att det, med undantag för Åklagarmyndigheten, inte var nödvändigt med ytterligare resurstilldelning till de rättsvårdande myndigheterna på grund av förslaget. Åklagarmyndigheten fick i tilläggsbudget för 2007 en förstärkning på 7 miljoner kronor med anledning av bidragsbrottslagen.³⁹

Enligt uppgift från intervju med Åklagarmyndigheten var detta en liten summa i förhållande till vad myndigheten hade begärt. Med facit i hand uppger dock Åklagarmyndigheten att det inte blev så svårt som myndigheten förutspått att hantera bidragsbrottsmisstankarna, det blev helt enkelt inte lika många brottsmisstankar som väntat. Den främsta förklaringen till att Åklagarmyndigheten inte är överbelastad är dock att förundersökningsledarskapet nu har överlämnats till polisen efter att under ett par år ha legat på åklagarna.⁴⁰

Utöver de 7 miljoner som Åklagarmyndigheten fick satsade regeringen 2007 cirka 1,5 miljarder kronor extra på rättsväsendet i stort.⁴¹ Dessa medel var dock inte avsedda särskilt för bidragsbrott.

3.4.3 *I princip ingen uppföljning*

Regeringen uttalade i propositionen som föregick bidragsbrottslagen att den noga skulle följa upp vilka konsekvenser införandet av en bidragsbrottslag får för rättsväsendets myndigheter och vid behov återkomma i frågan om resurser. Regeringen uttryckte även att den hade för avsikt att följa upp reformen när den varit i kraft under en tid. I enlighet med uppdrag från regeringen i regleringsbrev utvärderade Försäkringskassan i samråd med Åklagarmyndigheten och Rikspolisstyrelsen under 2009 samverkan kring

³⁸ SOU 2006:48, Bidragsbrott, Bidragsbrottsutredningen.

³⁹ Prop. 2006/2007:100.

⁴⁰ Intervju med Åklagarmyndigheten 2011-02-18.

⁴¹ Prop. 2006/07:80.

bidragsbrott efter bidragsbrottslagens införande. Regeringen följer även upp det arbete som sker inom ramen för ESV:s samverkansuppdrag om felaktiga utbetalningar. Det är nu snart fyra år sedan lagen infördes.

Riksrevisionen noterar att regeringen hittills inte gjort någon uppföljning av hur arbetet med tillämpningen av bidragsbrottslagen fortlöper på resterande myndigheter och har heller inte planerat in någon uppföljning framöver. Detta framkommer även vid intervju med företrädare för Finansdepartementet. De känner inte till vilken effekt lagen har haft och vad den har lett till. Företrädare för Finansdepartementet framhåller dock att lagen är relativt färsk och att det tar lång tid att få effekter av straffrättsliga reformer.⁴²

3.4.4 Statliga utredningar och samverkansprojekt

Regeringen har under de senaste åren tillsatt flera utredningar och ett stort samverkansprojekt som på olika sätt berör bidragsbrottsarbetet. En kort beskrivning av dessa ges nedan.

Utredningen om bidragsspärr

Regeringen gav i december 2007 en utredning i uppdrag att överväga om det är lämpligt att införa en ny konsekvens av bidragsbrott, benämnd *bidragsspärr*. Bakgrunden var bland annat att undersökningar visat att det finns en relativt hög acceptans för missbruk av trygghetssystemen hos delar av befolkningen, och regeringen såg det därför som angeläget att vidta åtgärder för att påverka attityderna. Utredningen om bidragsspärr är en sådan åtgärd.

I slutbetänkandet föreslår utredningen att en bidragsspärr införs för allvarliga fall av bidragsbrott.⁴³ Innebörden av en sådan skulle vara att den som dömts för bidragsbrott inte ska ha rätt till en förmån under en viss tid, oavsett om han eller hon i övrigt uppfyller de villkor som gäller för förmånen i fråga. Syftet med bidragsspärren skulle vara att motverka felaktiga utbetalningar och värna välfärdssystemen på lång sikt. Förslaget är fortfarande under beredning inom Regeringskansliet.

Utredningen om enhetligare regler om återkrav

Regeringen gav vid samma tidpunkt en annan utredning i uppdrag att ta fram enhetligare regler om *återkrav* beträffande förmåner för personligt ändamål inom de centrala delarna av välfärdssystemen. Utgångspunkten för uppdraget var att belopp som felaktigt betalats ut ska återkrävas i sin helhet om inte mycket starka skäl talar mot detta.

⁴² Intervju med Finansdepartementet 2010-09-15.

⁴³ SOU 2008:100, Bidragsspärr, Utredningen om bidragsspärr.

I slutbetänkandet föreslår utredningen att återkravsreglerna, som i dag finns i ett mycket stort antal lagar och förordningar, samlas i en generell återkravslag som bör omfatta i stort sett samtliga förmåner inom välfärdssystemen.⁴⁴ På så sätt kan en modernare och tydligare lagstiftning och bättre samordning av återkravsreglerna för olika förmåner skapas. Att oriktigt utbetalda förmåner kan återföras till det allmänna ansågs vara viktigt för att välfärdssystemen inte ska urholkas. Förslaget är fortfarande under beredning inom Regeringskansliet.

Utredningen om administrativa sanktionsavgifter

Den senaste i raden av utredningar på området är Utredningen om ett administrativt sanktionssystem inom trygghetssystemen. I januari 2011 föreslog en statlig utredning att regeringen, vid sidan av bidragsbrottslagen, bör införa ett *administrativt sanktionssystem* inom trygghetssystemen.⁴⁵

Förslaget innebär att den som lämnar oriktiga uppgifter, vilka kan leda till att en förmån betalas ut felaktigt eller med för högt belopp, ska bli skyldig att betala en avgift. Avgiften ska omfatta ringa och vårdslösa bidragsbrott och ska påföras av den beslutande myndigheten, kommunen eller a-kassan. Normala och grova bidragsbrott föreslås även fortsättningsvis utredas av polis och åklagare. Syftet med ett administrativt sanktionssystem är framför allt att minska de felaktiga utbetalningarna från välfärdssystemen, men också att avlasta rättsväsendet och få snabbare och enklare sanktioner vid mindre överträdelser. Enligt förslaget ska avgiften uppgå till 20 procent av det felaktigt utbetalda beloppet eller minst 500 kronor.

Samverkansuppdrag kring felaktiga utbetalningar

Härutöver har riksdagen fattat beslut om ett stort antal lagar och förordningar för att möjliggöra ett utökat elektroniskt informationsutbyte mellan myndigheter. Vidare har en rad myndigheter fått i uppdrag att samverka i arbetet mot felaktiga utbetalningar.⁴⁶ I mars 2009 gav regeringen i uppdrag åt Ekonomistyrningsverket (ESV) att vara sammankallande myndighet i ett samverkansuppdrag om utvecklingen av metoder för och redovisning av resultat av arbetet mot felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen.⁴⁷ Samverkansuppdraget består av sju delprojekt som bland annat handlar om att utveckla statistik och indikatorer, beräkna kostnadseffektivitet och studera omfattningen av de felaktiga utbetalningarna. Bidragsbrotten ingår som en del i projekten. ESV ansvarar för att årligen till och med 2012 rapportera arbetet till regeringen.

⁴⁴ SOU 2009:6, Återkrav inom välfärdssystemen – förslag till lagstiftning, Utredningen om enhetligare regler om återkrav.

⁴⁵ SOU 2011:3, Sanktionsavgifter på trygghetsområdet, Utredningen om ett administrativt sanktionssystem inom trygghetssystemen.

⁴⁶ Arbetsförmedlingen, Centrala studiestödsnämnden, Försäkringskassan, Inspektionen för arbetslöshetsförsäkring, Inspektionen för socialförsäkring, Kronofogdemyndigheten, Migrationsverket, Pensionsmyndigheten, Skatteverket, Socialstyrelsen och Statens pensionsverk.

⁴⁷ Regeringsbeslut Fi 2009/2137.

4 Brister i utredningskedjan

Riksrevisionen kan konstatera att det, överallt i den kedja av myndigheter som ska upptäcka och utreda bidragsbrott, finns ett antal brister. I detta kapitel redogör vi för hur arbetet med bidragsbrott bedrivs i dag.

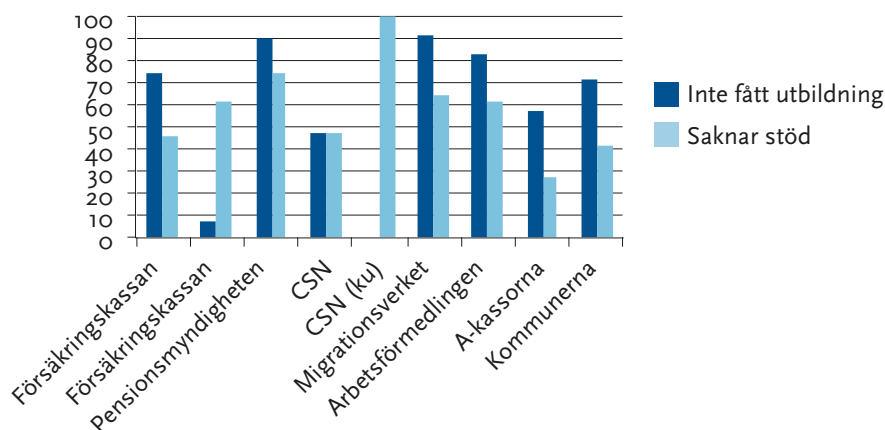
4.1 Brister i kunskapen hos handläggare, brottsutredare och åklagare

De bidragsutbetalande myndigheterna, a-kassorna och kommunerna kan få impulser om misstanke om bidragsbrott på flera olika sätt. Enligt de handläggare som besvarat vår enkät uppstår den vanligaste impulsen genom att handläggaren upptäcker något i ärendet. Till exempel kan en handläggare lägga märke till att en person lämnat motstridiga uppgifter i ett ärende. Impulser om brottsmisstankar kan även komma från privatpersoner, andra myndigheter eller arbetsgivare.

I Riksrevisionens enkätundersökning uppger i genomsnitt 70 procent av förmånshandläggarna på de bidragsutbetalande myndigheterna, a-kassorna och kommunerna att de inte fått någon utbildning i frågor som rör bidragsbrott. Ungefär hälften av handläggarna uppger också att de saknar stöd i arbetet med bidragsbrottsärenden. Utbildning och riktlinjer är det stöd som saknas i störst utsträckning. Riksrevisionen noterar dock att Rikspolisstyrelsen och Åklagarmyndigheten under hösten 2008 bjöd in till ett möte där en framtagen utbildningshandledning lämnades över till de bidragsutbetalande myndigheterna, Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) respektive Arbetslöshetskassornas samorganisation (SO). Utbildningsmaterialet var framtaget särskilt för de handläggare som ska bedöma om ärenden bör polisanmälas och som ska upprätta en polisanmälan.

Trots att många förmånshandläggare uppger att de inte har fått utbildning och att många saknar stöd i arbetet uppger ändå 87 procent i genomsnitt att de vet, åtminstone någorlunda väl, hur de ska hantera ett bidragsbrottsärende i de fall de misstänker felaktigheter som beror på den enskilde.

Figur 2. Andel handläggare vid respektive organisation som uppger att de inte fått någon utbildning, respektive saknar stöd i arbetet med bidragsbrottsärenden



Kommentar: ku = kontrollutredare

Källa: Riksrevisionens enkätundersökning 2010.

Pensionsmyndigheten, Arbetsförmedlingen och Migrationsverket utmärker sig genom att en stor andel av handläggarna i enkätundersökningen uppger att de saknar utbildning och stöd i arbetet, såsom till exempel riktlinjer eller andra normerande dokument. Även handläggare vid kommunerna uppger i stor utsträckning att de saknar utbildning om bidragsbrott. Handläggare vid Pensionsmyndigheten och Arbetsförmedlingen uppger dessutom att de inte vet hur de ska hantera misstankar om bidragsbrott. Vidare uppger samtliga kontrollutredare vid CSN att de saknar stöd främst i form av tid.

Avsaknaden av utbildning är även stor bland förmånshandläggarna vid Försäkringskassan, medan nästan samtliga kontrollutredare vid myndigheten har fått utbildning. En rimlig förklaring till denna skillnad är det faktum att Försäkringskassan ser kontrollutredarna som ansvariga för bidragsbrottsärenden och därmed de enda som behöver ha utbildning i bidragsbrottsfrågor. Förmånshandläggarna behöver, enligt företrädare för Försäkringskassan, inte ha någon direkt kunskap om bidragsbrottslagen. Förmånshandläggarna behöver endast veta att ett ärende ska skickas vidare till en kontrollutredare när de misstänker att en individ med avsikt har lämnat felaktiga uppgifter i ett ärende.⁴⁸

⁴⁸ Intervju med Försäkringskassan 2010-10-06.

Såväl poliser som åklagare uppger att många polisanmälningar om bidragsbrott har dålig kvalitet och saknar viktiga uppgifter som är nödvändiga för att ärendena ska gå att utreda respektive lagföra. Detta gäller i synnerhet för a-kassor och kommuner även om det finns stora skillnader mellan olika a-kassor respektive kommuner.

Vidare har det i granskningen framkommit att vissa brottsutredare och åklagare har för lite kunskap för att kunna hantera bidragsbrottsärenden på ett effektivt sätt. I enkätundersökningen uppgav flera åklagare att många brottsutredningar är dåliga och att poliserna inte alltid vet vad som krävs för lagföring. Konsekvensen uppges bli att onödigt många ärenden behöver kompletteras. Vid besök på två polismyndigheter framkom också att de brottsutredare och förundersökningsledare som har till uppgift att utreda misstankar om bidragsbrott inte har fått någon utbildning om bidragsbrott. Riksrevisionen har inte undersökt om detta gäller för samtliga polismyndigheter. När Västmanlandsmodellen övergavs och förundersökningsledarskapet övergick till polisen fanns inte någon uppbyggd kunskap kring bidragsbrottsärenden inom polismyndigheterna, utan brottsutredarna fick lära sig allt från början på egen hand. Varken Rikspolisstyrelsen eller den egna polismyndigheten höll i någon utbildning kring bidragsbrott.⁴⁹

Många åklagare har, enligt en del handläggare på de bidragsutbetalande myndigheterna, a-kassorna och kommunerna, för lite kunskap om de olika förmånerna som bidragsbrottsärenden handlar om. Handläggarna tror att detta bidrar till att bidragsbrottsärenden läggs ner inom Åklagarmyndigheten.⁵⁰ Företrädare för Försäkringskassan har också framhållit att det är problematiskt att åklagarna inte specialiserar sig på ärendetyper. Enligt Försäkringskassan är det viktigt att de åklagare som ska utreda deras misstankar har goda kunskaper om socialförsäkringen, något som myndigheten upplever att åklagarna inte alltid har.⁵¹

⁴⁹ Intervjuer med Polismyndigheten i Västmanland 2011-01-27 och Polismyndigheten i Stockholm 2011-01-31.

⁵⁰ Riksrevisionens enkätundersökning 2010.

⁵¹ Intervju med Försäkringskassan 2010-06-11.

4.2 Många misstänkta bidragsbrott blir liggande

Enligt 7 § förvaltningslagen (1986:223) ska varje ärende där någon enskild person är part handläggas så enkelt, snabbt och billigt som möjligt utan att säkerheten eftersätts. Det innebär att det är viktigt att myndigheterna, a-kassorna och kommunerna har tillräckliga resurser – och prioriterar dessa på bästa sätt – så att ärenden inte blir liggande alltför lång tid efter det att myndigheten fått en impuls om att en felaktig utbetalning har gjorts.

Vidare ska förundersökningar, enligt skyndsamhetsprincipen som formuleras i rättegångsbalken (1942:740), bedrivas så skyndsamt som omständigheterna medger.⁵² Skyndsamhetskravet är en viktig del av rättssäkerheten och av betydelse för bevissäkringen, men också för allmänhetens förtroende för rättsväsendets förmåga att snabbt ingripa mot brott. En alltför lång tid mellan brott och påföljd kan upplevas som psykiskt påfrestande för den som misstänks för brottet.

Vikten av snabb handläggning gäller i högsta grad bidragsbrottsärenden. Dels på grund av att det är viktigt att stoppa en felaktigt utbetald ersättning så fort som möjligt så att det återkrävda beloppet inte hinner bli så stort, dels för att individen inte ska behöva känna sig osäker på vad konsekvensen blir av de felaktigt uppgivna uppgifterna.

4.2.1 Vid bidragsutbetalande myndigheter

Granskningen visar att många misstänkta bidragsbrott blir liggande lång tid på några myndigheter innan misstanken polisanmäls eller läggs ned. CSN uppskattar tiden det tar för dem att handlägga ett ärende till en till fyra veckor, medan den genomsnittliga genomströmningstiden från det att en misstanke uppstår till att en polisanmälan expedieras uppskattas till cirka sex månader.⁵³ Den främsta anledningen till den långa genomströmningstiden är enligt kontrollutredarna vid myndigheten att antalet kontrollutredare är för få. De hinner inte hantera alla impulser om misstänkta brott i den takt som vore önskvärd.⁵⁴ Dessutom utbetalas studiemedlen i förskott, vilket innebär att felaktigheter upptäcks först senare och därför kan vara svåra att utreda.

Vidare uppger företrädare för Pensionsmyndigheten att de har cirka 650 ärenden som ligger och väntar på att hanteras. Av dessa utgör 250 ärenden outhämtade misstankar om bidragsbrott som togs över från Försäkringskassan

⁵² 23 kap. 4 § rättegångsbalken (1942:740).

⁵³ E-post från CSN 2011-02-10.

⁵⁴ Riksrevisionens enkätundersökning 2010.

i samband med att Pensionsmyndigheten bildades den 1 januari 2010. Företrädare för myndigheten uppger i intervju att arbetet med bidragsbrott inte har varit prioriterat. Alla upptäckta misstankar om bidragsbrott har skickats till kontoret i Halmstad där de lagts på hög utan åtgärd. Kontoret har inte haft något ansvar för att utreda misstankarna. Inga misstankar har därmed polisanmälts och inga återkrav i ärenden med misstänkta brott har gjorts under 2010. Anledningen är att myndigheten har bedömt att andra frågor har varit viktigare att prioritera under myndighetens första år, såsom exempelvis övertagna balanser i ärendeprocesserna och utbetalningar av förmåner som var försenade.^{55, 56}

I dagsläget finns således inte någon kontrollverksamhet uppbyggd inom Pensionsmyndigheten, men under 2011 har myndigheten påbörjat ett arbete med bidragsbrottsärenden. Tre personer har fått i uppdrag att gå igenom de 650 ärenden som ligger hos myndigheten och att kategorisera dessa i tre prioriteringsnivåer. Därefter är tanken att få till stånd en kontrollverksamhet. Myndighetens uppfattning är dock att antalet bidragsbrott inte är särskilt omfattande inom myndigheten.⁵⁷ Riksrevisionen noterar dock att medan pensionsförmånerna fanns kvar vid Försäkringskassan (2009) uppgick antalet misstankar om bidragsbrott som ledde till kontrollutredning inom pensionsområdet till drygt 1 000 ärenden. Av dessa ledde 30 ärenden till polisanmälningar.⁵⁸

Arbetsförmedlingen och Migrationsverket, som inte uppges göra mer än fem respektive tio polisanmälningar om bidragsbrott per år, har av naturliga skäl i princip inga ärenden som väntar på utredning.⁵⁹ Sveriges Kommuner och Landsting och Arbetslöshetskassornas samorganisation har inga uppgifter om kommunernas respektive a-kassornas antal ärenden som väntar på hantering.⁶⁰

4.2.2 Vid brottsutredande myndigheter

Flera aktörer har i granskningen framhållit att det finns särskilda förutsättningar för just bidragsbrotten som gör att polisanmälningarna borde kunna gå snabbare att utreda än många andra brott. Det finns i princip alltid en utpekad gärningsperson när polisanmälan inkommer, och de faktiska

⁵⁵ Intervju med Pensionsmyndigheten 2011-02-03.

⁵⁶ I faktagranskningen av Riksrevisionens rapportutkast framför Pensionsmyndigheten att läget med balanser var kritiskt under 2010 till följd av de volymer som togs över vid myndighetsstarten.

⁵⁷ Intervju med Pensionsmyndigheten 2011-02-03.

⁵⁸ E-post från Försäkringskassan 2011-04-08.

⁵⁹ E-post från Arbetsförmedlingen 2011-02-08, e-post från Migrationsverket 2010-06-22.

⁶⁰ E-post från Arbetslöshetskassornas samorganisation 2011-03-04, e-post från Sveriges Kommuner och Landsting 2011-03-09.

omständigheterna borde ofta vara klara. De brottsutredande myndigheternas uppgift borde egentligen enbart bestå av att hålla förhör med den misstänkte och utreda om personen kan bindas till brottet.⁶¹

Granskningen visar dock att det förekommer att bidragsbrottsärenden blir liggande hos polisen och Åklagarmyndigheten. Samma ärenden kan tidigare ha legat lång tid vid en myndighet, a-kassa eller kommun. Polismyndigheterna hade totalt närmare 2 200 bidragsbrottsärenden som väntade på att hanteras i slutet av 2010.⁶² Antalet bidragsbrottsärenden kan tyckas vara lågt i jämförelse med till exempel antalet bedrägeribrott som väntar på att hanteras, där antalet ärenden uppgick till drygt 20 000, men i relation till antalet inkomna bidragsbrottsärenden blir bilden en annan. Av närmare 2 800 inkomna ärenden under 2010 uppgick andelen bidragsbrottsärenden som väntade på att hanteras vid polismyndigheterna till 77 procent i slutet av året.

Rikspolisstyrelsen (RPS) har i en inspektionsrapport 2009 riktat kritik mot höga balanser i bedrägeriärenden hos polismyndigheterna i de tre storstadslänen.⁶³ RPS menar att många äldre bedrägeriärenden och däribland bidragsbrott har blivit liggande trots att en misstänkt person ofta funnits angiven. Dessutom påpekar RPS att ärendena hade kunnat avslutas med ett fåtal enklare och kompletterande utredningsåtgärder.

Slutligen visar Riksrevisionens granskning att bidragsbrottsärenden även blir liggande hos Åklagarmyndigheten. I slutet av 2010 låg nästan 3 000 brottsmisstankar vid myndigheten och väntade på att hanteras, vilket kan jämföras med att totalt 7 000 misstankar om bidragsbrott inkommit under året. Med andra ord utgjorde andelen brottsmisstankar som låg och väntade på att tas om hand 40 procent av alla inkomna brottsmisstankar.⁶⁴

4.3 Långa genomströmningstider

Varje misstänkt bidragsbrott hanteras av såväl bidragsutbetalande myndighet, a-kassa eller kommun som polis och/eller åklagare. Att många bidragsbrottsärenden, i flera skeden av utredningskedjan, blir liggande lång tid utan att någon åtgärd vidtas bidrar till att genomströmningstiden för många bidragsbrottsärenden blir lång. Dessutom påverkas genomströmningstiden naturligen av den tid det tar att faktiskt utreda ett ärende, det vill säga handläggningstiden.

⁶¹ Intervju med Finansdepartementet 2011-09-15 och intervju med Rikspolisstyrelsen 2011-09-27.

⁶² Statistik från Rikspolisstyrelsen.

⁶³ Inspektionsrapport 2009:5, Rikspolisstyrelsen.

⁶⁴ E-post från Åklagarmyndigheten 2011-02-01.

Det finns ingen statistik över den sammanlagda genomströmningstiden för ett bidragsbrottsärende från det att en misstanke uppstått på en bidragsutbetalande myndighet, kommun eller a-kassa till det att åklagare fattat beslut i åtalsfrågan. Riksrevisionen har därför samlat in den statistik som finns och bitt övriga myndigheter göra en uppskattning av sina genomströmningstider.

I granskningen har det framkommit att tiden från att en impuls inkommer till Försäkringskassan till dess att ärendet avslutas genom att myndigheten gör en polisanmälan var 250 dagar eller drygt åtta månader under 2010.⁶⁵

CSN uppskattar att dess genomströmningstid från brottsmisstanke till expedierad polisanmälan uppgick till sex månader under 2010.⁶⁶ Enligt en rapport från Inspektionen för arbetslöshetsförsäkring (IAF) varierar genomströmningstiden vid arbetslöshetskassorna från en till sex månader.⁶⁷ Övriga bidragsutbetalande myndigheter för ingen statistik över och kan inte heller uppskatta genomströmningstiden för bidragsbrottsärenden.

Tabell 2. Genomsnittlig genomströmningstid för ett bidragsbrottsärende vid olika myndigheter i bidragsbrottskedjan, 2010

	Tid vid myndighet	Tid vid Polisen	Tid vid Åklagar-myndigheten	Total genomströmningstid
Bidragsbrott mot Försäkringskassan	250	287	67	604
Bidragsbrott mot CSN	180	287	67	534
Bidragsbrott mot a-kassor	105	287	67	459

Kommentar: För Åklagarmyndigheten uppges den genomsnittliga tiden för ringa, normala och vårdslösa bidragsbrott. För CSN bygger uppgifterna på en uppskattning av myndigheten. För a-kassorna har Riksrevisionen gjort en uppskattning utifrån en beräkning som IAF gjort av genomströmningstiden (om en–sex månader).

Granskningen visar även att polisens del av utredningsarbetet – att utreda om bidragsbrott föreligger – tar lång tid. Under 2010 tog det i genomsnitt 287⁶⁸ dagar, det vill säga närmare tio månader, för polisen att utreda en inkommen polisanmälan och redovisa ärendet vidare till åklagare. Detta kan jämföras med genomströmningstiden för bedrägerier som var 89 dagar under 2010.

⁶⁵ E-post från Försäkringskassan 2011-03-24.

⁶⁶ E-post från CSN 2011-02-03.

⁶⁷ Uteslutning, fränkännande och polisanmälan, IAF Rapport 2009:9.

⁶⁸ Statistik från Rikspolisstyrelsen.

Riksrevisionen noterar att det skiljer cirka ett halvår i genomströmningstiden mellan ett bidragsbrott och ett bedrägeri. Med tanke på de särskilda förutsättningar som finns för att utreda bidragsbrott, i form av att det i princip alltid finns en utpekad gärningsperson, borde genomströmningstiden vara kortare än för till exempel bedrägerier där gärningspersonen ofta är okänd för polisen.⁶⁹

Den tid det tar för Åklagarmyndigheten att utreda bidragsbrott beror framför allt på om det är åklagare eller polis som är förundersökningsledare. För ringa, normala och vårdslösa bidragsbrottsärenden, där polis är förundersökningsledare, mäts genomströmningstiden från när ett färdigt förundersökningsprotokoll inkommit till åklagaren från polisen till beslut fattats i åtalsfrågan. När det gäller polisleda förundersökningar är handläggningstiden hos Åklagarmyndigheten av naturliga skäl betydligt kortare. Under 2010 tog det i genomsnitt 67 dagar för en åklagare att handlägga ett bidragsbrottsärende, efter att ett färdigt förundersökningsprotokoll inkommit från polisen.⁷⁰

För grova bidragsbrottsärenden, där åklagare alltid är förundersökningsledare, tar det i snitt 260 dagar, det vill säga ungefär nio månader, från det att anmälan inkommit till Åklagarmyndigheten till dess att beslut fattats i åtalsfrågan.

Av de myndigheter som har statistik, eller har kunnat uppskatta genomströmningstiden för bidragsbrottsärenden, är det bidragsbrott mot Försäkringskassan som har den längsta uppskattade tiden. Den sammanlagda genomströmningstiden – från det att en impuls om ett misstänkt bidragsbrott inkommit till Försäkringskassan till dess att åklagare fattat beslut i åtalsfrågan – uppgår i genomsnitt till 604 dagar, det vill säga ett år och åtta månader. Den totala genomströmningstiden för ett bidragsbrott mot CSN är 534 dagar, vilket motsvarar ett och ett halvt år. Motsvarande tid för a-kassorna uppskattas till 459 dagar, vilket motsvarar ett år och tre månader.

Justitieombudsmannen (JO) har riktat skarp kritik mot polisen för långsam handläggning av bedrägeriärenden och bidragsbrottsärenden.⁷¹ Vid en granskning av de närmare 1 200 äldsta öppna ärendena vid bedrägeriroteln Syd vid Polismyndigheten i Stockholms län fann JO att handläggningstiden starkt kunde ifrågasättas. I cirka 90 procent av bedrägeriärendena hade ingen åtgärd alls vidtagits under mer än ett års tid. Dessutom hade de anmälda brotten i ett antal ärenden helt eller delvis preskriberats.

⁶⁹ Riksrevisionen har dock noterat att balanserna i bedrägeriärenden är betydligt högre än för bidragsbrottsärenden. En viktig förklaring till detta är att inflödet av misstänkta bedrägeribrott är klart större än av misstänkta bidragsbrott..

⁷⁰ Statistik från Åklagarmyndigheten.

⁷¹ JO Inspektionsrapport 2010-02-16, dnr 2576-2009.

I Riksrevisionens granskning har såväl polis som åklagare lyft fram att de inte blivit tilldelade några extra resurser i samband med att Försäkringskassan fick extra medel till sin kontrollverksamhet 2006. Enligt polis och åklagare är en förklaring till att ärenden blivit liggande och till de långa genomströmningstiderna inom de brottsutredande myndigheterna att dessa myndigheter inte fått motsvarande resurstilldelning som Försäkringskassan.⁷² Även Försäkringskassan menar att det faktum att de brottsutredande myndigheterna inte fått några extra resurser för att utreda bidragsbrott bidragit till flaskhalsar för bidragsbrottsärenden hos polis och åklagare.⁷³

Vid en intervju uppger dock Åklagarmyndigheten att belastningen blev mindre än befarat. Orsaken uppges vara dels att antalet polisanmälningar blev färre än myndigheten trodde, dels att förundersökningsledarskapet övergick till polisen.⁷⁴

4.4 Vanligt att bidragsbrottsutredningar läggs ned

Ett bidragsbrottsärende kan läggas ned vid flera tillfällen i processen. I första skedet av utredningskedjan kan de bidragsutbetalande myndigheterna, a-kassorna och kommunerna efter utredning välja att lägga ned ärendet. Myndigheterna, a-kassorna och kommunerna ska inte göra någon polisanmälan om misstanke om brott inte föreligger. Anledningen till att ärenden läggs ned i denna del av utredningskedjan kan till exempel vara att handläggaren bedömer att individen varken handlat uppsåtligt eller av grov oaktsamhet, men det kan även bero på att myndigheten själv har orsakat den felaktiga utbetalningen. I många fall där felaktig utbetalning uppmärksammas görs ingen polisanmälan, utan myndigheten fattar endast beslut om exempelvis återkrav, indragning eller nedsättning.

I Riksrevisionens enkätundersökning har det framkommit att såväl handläggare vid de bidragsutbetalande myndigheterna, a-kassorna och kommunerna som brottsutredare inom polisen och åklagare uppfattar att många misstankar om bidragsbrott läggs ned i olika delar av bidragsbrottskedjan och att de sällan leder till åtal.

Vid Försäkringskassan, som är den enda myndighet som för statistik över antalet kontrollutredningar, uppgick antalet avslutade utredningar till drygt 20 000 under 2010. Av dessa ledde 1 071 till polisanmälningar, vilket endast motsvarar drygt 5 procent av de avslutade kontrollutredningarna. Det innebär

⁷² Riksrevisionens enkätundersökning 2010.

⁷³ Intervju med Försäkringskassan 2010-06-11.

⁷⁴ Intervju med Åklagarmyndigheten 2011-02-18.

att 95 procent av de avslutade kontrollutredningarna vid Försäkringskassan inte leder till någon polisanmälan. Utredningarna kan dock leda till en annan åtgärd, såsom indrag, återkrav eller stoppad utbetalning. Av de beslut som polis, åklagare eller domstol återrappporterar till Försäkringskassan har 76 procent av bidragsbrottsärendena lagts ned.⁷⁵

Av de polisanmälningar som kommer in till polismyndigheterna redovisas en del vidare till åklagare, medan andra brottsmisstankar läggs ned. Granskningen visar att 61 procent av de totalt 2 800 polisanmälningar som kom in till polismyndigheterna under 2010 lades ned av polisen.⁷⁶ En viktig förklaring till den höga andelen nedlagda ärenden är enligt polisen svårigheter att bevisa uppsåt eller grov oaktsamhet i bidragsbrottsärenden.⁷⁷

Det förekommer också att bidragsbrottsärenden läggs ned på grund av att kvaliteten på polisanmälningarna från de bidragsutbetalande myndigheterna, a-kassorna och kommunerna är dålig.⁷⁸ I många fall saknas uppgift om vilken förmån det gäller, vilken period den felaktiga utbetalningen skett eller hur mycket den felaktiga utbetalningen totalt uppgår till. Det förekommer till och med polisanmälningar där endast namn och personnummer finns angivna.⁷⁹ Ibland inkommer aldrig de kompletteringar som polisen begärt av den anmälade myndigheten, vilket leder till att polisen lägger ned ärendet.

Att relevant information finns i polisanmälan är viktigt av flera skäl. Till exempel behöver polisen veta under vilken tidpunkt eller period det misstänkta brottet har begåtts. Det är avgörande för om brottet ska hanteras under bidragsbrottslagen eller bedrägerilagstiftningen som gäller för brott som begåtts innan bidragsbrottslagen infördes. Information om beloppets storlek är högst väsentlig eftersom det är avgörande för om brottet ska föranleda straffansvar. Information som kan tyda på att det finns en systematik i den enskildes agerande eller att falska handlingar har använts är också viktig. En sådan information kan polis och åklagare använda för att värdera brottets allvarlighet.⁸⁰

⁷⁵ Försäkringskassans kontrollutredningar under 2010.

⁷⁶ Statistik från Rikspolisstyrelsen.

⁷⁷ Intervjuer med Polismyndigheten i Västmanland 2011-01-27 och Polismyndigheten i Stockholm 2011-01-31.

⁷⁸ Riksrevisionens enkätundersökning 2010.

⁷⁹ Grupptervju med brottsutredare vid Polismyndigheten i Stockholm och Aktgranskning av ett stickprov av brottsutredningar som gjorts vid Polismyndigheten i Stockholm 2011-03-01.

⁸⁰ RättsPM 2010:2, utvecklingscentrum, Åklagarmyndigheten.

En vanlig uppfattning bland såväl brottsutredare som åklagare är också att många ärenden faller på frågan om uppsåt, eftersom de bidragsutbetalande myndigheternas, a-kassornas och kommunernas information till individerna är bristfällig eller inte dokumenterad hos myndigheten. Om myndigheten inte har dokumenterat den information den lämnat till en individ under handläggningen av ärendet blir det mycket svårt för de brottsutredande myndigheterna att bevisa att individen har fått informationen och förstått innebörden. Detta är ytterligare en förklaring till att många brottsutredningar läggs ned.

Några brottsutredare menar också att lagen misstolkats av flera bidragsutbetalande myndigheter, a-kassor och kommuner på så sätt att de, framför allt tidigare, gjorde en polisanmälan så fort en felaktig utbetalning skett, trots att det inte fanns någon misstanke om brott.

Av de impulser om misstänkta bidragsbrott som utretts och inte lagts ned av handläggare på en bidragsutbetalande myndighet, a-kassa, kommun eller av polis är det relativt många brottsmisstankar som läggs ned av åklagare. År 2010 lade Åklagarmyndigheten ner drygt 3 000 ärenden, vilket kan jämföras med antalet inkomna misstankar om bidragsbrott, som enligt Åklagarmyndigheten uppgick till drygt 7 000 under året.⁸¹ Åklagare uppger, precis som brottsutredare, att det främsta skälet till att många bidragsbrottsärenden läggs ned är att brott inte kan styrkas på grund av svårigheter med att bevisa uppsåt eller grov oaktsamhet.⁸² En anledning till detta uppges vara att de bidragsutbetalande myndigheternas, a-kassornas och kommunernas information till individerna är bristfällig och att det sällan dokumenteras att individen har informerats.

Uppfattningen att det finns problem med de bidragsutbetalande myndigheternas dokumentation bekräftas av utvecklingscentrum vid Åklagarmyndigheten, som gått igenom ett flertal förundersökningar och domar på området. I genomgången av de åtal som ogillats har domstolarna i sina domskäl ofta påtalat bristande dokumentation.⁸³

⁸¹ I uppgifterna inkluderas även bedrägerier som begåtts mot Försäkringskassan innan bidragsbrottslagen infördes. Uppgifterna från Åklagarmyndigheten om inkomna brottsmisstankar till myndigheten skiljer sig mot uppgifterna från de bidragsutbetalande myndigheterna om antalet polisanmälningar om bidragsbrott. Skillnaden beror framför allt på att Åklagarmyndigheten uppger antal brottsmisstankar medan myndigheterna uppger antal bidragsbrottsärenden (ett ärende kan bestå av flera brottsmisstankar).

⁸² Riksrevisionens enkätundersökning 2010.

⁸³ RättsPM 2010:2, utvecklingscentrum, Åklagarmyndigheten.

4.5 Många bidragsbrott klaras inte upp

Av de bidragsbrottsärenden som myndigheterna polisanmält och som inte läggs ned av polis eller åklagare är det långt ifrån alla som klaras upp. Riksrevisionen har valt att använda andelen personuppklarade brott som ett mått på polisens och åklagarens arbete med att utreda och klarlägga de polisanmälningar rörande bidragsbrott som gjorts av de bidragsutbetalande myndigheterna, a-kassorna och kommunerna. Att ett brott är personuppklat innebär att en person bundits till brottet och att åtal har väckts, att strafföreläggande har utfärdats eller att åtalsunderlåtelse har meddelats.

År 2009 polisanmälades 9 400 bidragsbrott, samtidigt som 2 989 bidragsbrott personuppklarades.⁸⁴ Det innebär att andelen personuppklarade bidragsbrott i genomsnitt uppgick till 32 procent under 2009. Andelen var högst för bidragsbrott mot Försäkringskassan (39 procent) och lägst för bidragsbrott mot kommunerna (16 procent), ett resultat som stämmer väl överens med brottsutredares och åklagares uppfattning om kvaliteten på polisanmälningarna från de olika organisationerna. Såväl i intervjuer som i Riksrevisionens enkätundersökning har det framkommit att kvaliteten på polisanmälningarna numer är tämligen god vid Försäkringskassan, medan det fortfarande finns ganska stora brister i framför allt kommunernas anmälningar.

Majoriteten av de bidragsbrott som personuppklarades ledde till åtal. För 73 procent av samtliga personuppklarade bidragsbrott beslutade åklagare om åtal, för 23 procent utfärdades strafföreläggande och för övriga 4 procent meddelades åtalsunderlåtelse.⁸⁵

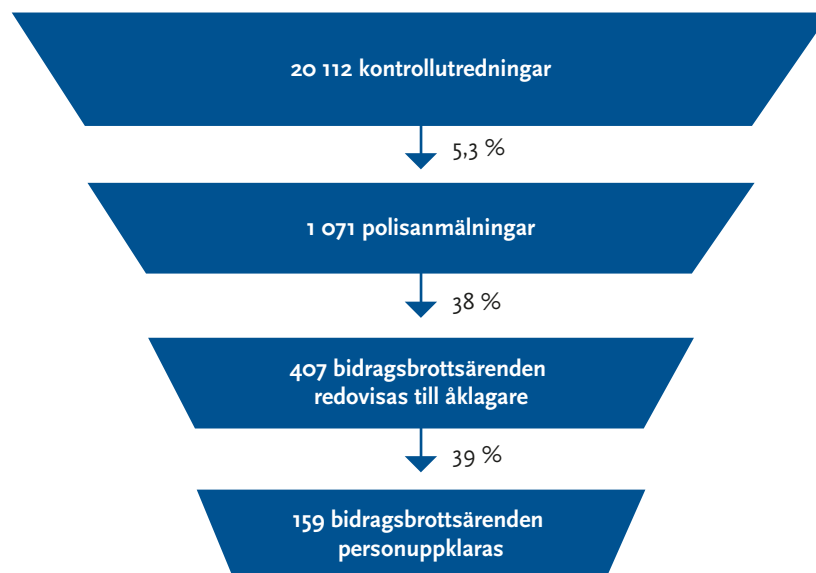
Riksrevisionen har gått igenom myndigheternas statistik avseende bidragsbrottsärenden, och när vi summerar ett ärendes väg från misstanke till personuppklarung framkommer att endast en liten andel av de misstänkta bidragsbrotten klaras upp.

I nedanstående figur redovisas en uppskattning av de kontrollutredningar som utförs och som i slutändan klaras upp. Uppskattningen bygger på uppgifter från Försäkringskassan. Övriga myndigheter har ingen information om antalet kontrollutredningar, vilket gör att motsvarande uppskattning inte kan göras för dem.

⁸⁴ Statistik från Brå.

⁸⁵ Statistik från Brå.

Figur 3. Uppskattning av andelen personuppklarade bidragsbrott mot Försäkringskassan, 2010



Statistik från Försäkringskassan visar att myndigheten gjorde drygt 20 000 kontrollutredningar under 2010. Drygt 5 procent av de avslutade utredningarna ledde till polisanmälan. Enligt statistik från Rikspolisstyrelsen var andelen bidragsbrottsärenden som av polisen redovisades till åklagare 38 procent (i genomsnitt för alla myndigheter). Vi antar att andelen redovisade ärenden till åklagare är lika stor för Försäkringskassan som den är i genomsnitt för alla myndigheter, det vill säga 38 procent. Antalet bidragsbrottsärenden från Försäkringskassan som polisen redovisar vidare till åklagare blir då 407. Därefter antar vi att andelen personuppklarade ärenden för Försäkringskassan är lika stor som andelen personuppklarade *brottsmisstankar* mot Försäkringskassan, det vill säga 39 procent. Det innebär att antalet bidragsbrottsärenden som personuppklaras uppgår till 159.

Sammantaget innebär den grova uppskattningen att det, av de drygt 20 000 kontrollutredningar som Försäkringskassan gör med anledning av upptäckta felaktiga utbetalningar, är knappt 200 ärenden, det vill säga 0,8 procent, som i slutändan personuppklaras.⁸⁶

⁸⁶ Beräkningen baseras på uppgifter från 2010.

4.6 Bristfällig återkoppling från rättsväsendet

För att ett polisanmält bidragsbrott ska kunna utredas snabbt och effektivt av polis och åklagare är det, enligt förarbetena till bidragsbrottslagen, nödvändigt att polisanmälningarna från de bidragsutbetalande myndigheterna, a-kassorna och kommunerna är av hög kvalitet. I möjligaste mån ska de även begränsas till fall där det är tydligt att anmälan ska ske.⁸⁷ Vikten av en hög kvalitet på anmälningarna är en av de viktigaste slutsatserna som lyfts fram i den utvärdering som Försäkringskassan, Rikspolisstyrelsen och Åklagarmyndigheten gjort av Västmanlandsmodellen.⁸⁸

Hög kvalitet kräver dock, enligt Riksrevisionen, god kännedom bland förmånshandläggarna om vilken information som behövs i en polisanmälan för att det misstänkta bidragsbrottet ska kunna klaras upp och leda till lagföring. Utöver bra utbildning och riktlinjer för hur bidragsbrottsärenden ska hanteras är ett sätt att få denna kunskap en god återkoppling från polis och åklagare till anmälande myndighet. Åklagarmyndighetens utvecklingscentrum framhåller också i en RättsPM att handläggarna genom återkoppling från polis och åklagare skulle kunna öka sin förståelse för vilka beviskrav som brottnålsutredningen måste uppfylla för att lagföring ska kunna ske.⁸⁹

Enligt utvecklingscentrums rekommendationer bör åklagaren meddela beslut och domar till polisanmälande myndighet. Trots rekommendationen uppger företrädare för CSN och Försäkringskassan i intervjuer att de sällan får någon återkoppling från de brottsutredande myndigheterna, till exempel när åtal väcks i ett bidragsbrottsärende eller när ärenden läggs ned. Utvecklingscentrum rekommenderar vidare att åklagarna anger myndighetens ärendenummer så att de kan identifiera sina ärenden. I de fall CSN och Försäkringskassan får en skriftlig återkoppling på vad som hänt i ett ärende kan de inte koppla samman rätt ärende med rätt individ, eftersom personnumret inte finns angivet. För att myndigheterna ska kunna veta vilket ärende det gäller, behöver de för varje ärende ringa polisen och fråga efter personnumret. Myndigheterna uppfattar detta som onödigt tidskrävande. Företrädare för CSN uppger även att de hittills aldrig fått någon information om domar i sina bidragsbrottsärenden.⁹⁰

Försäkringskassans och CSN:s bild av bristerna i återkoppling från de brottsutredande myndigheterna överensstämmer med de uppgifter polisen lämnat i Riksrevisionens enkätundersökning. En liten andel av poliserna

⁸⁷ Prop. 2006/07:80.

⁸⁸ Redovisning av uppdrag avseende gemensam strategi för att bekämpa bidragsbedrägerier, dnr Försäkringskassan 43030-2007.

⁸⁹ RättsPM 2010:2, utvecklingscentrum, Åklagarmyndigheten.

⁹⁰ Intervju med Försäkringskassan 2010-06-11 och intervju med CSN 2010-06-18.

(17 procent) uppger att de återkopplar till myndigheterna när de redovisar ärenden vidare till åklagare alternativt lägger ned ärendet. En lika liten andel uppger att de återkopplar kvaliteten på polisanmälningarna till myndigheterna. Detta trots att många poliser anser att kvaliteten på polisanmälningarna är mycket bristfällig.

Granskningen visar även att återkopplingen från åklagare till polis tycks vara bristfällig. I enkätundersökningen uppger 75 procent av poliserna att de sällan eller aldrig får någon återkoppling från åklagarna när det gäller vilka beslut och domar som fattas i bidragsbrottsärenden. Åklagarna har dock en annan uppfattning, och en stor andel av dem anser att de återkopplar till polisen (71 procent) och även till myndigheterna (65 procent) när ärenden lagförs eller läggs ned.

Företrädare för Arbetsförmedlingen och Migrationsverket har inte uttalat sig om återkopplingen från de brottsutredande myndigheterna. Kontakten med de brottsutredande myndigheterna sker på lokal nivå, och huvudkontoren har ingen kännedom om vilken återkoppling som sker.⁹¹

4.7 Arbetet med bidragsbrott är inte lönsamt vid alla myndigheter

Enligt regeringsbeslut Fi 2009/2137 bör de kontrollinsatser som genomförs på myndigheter och a-kassor så långt som möjligt vara kostnadseffektiva, det vill säga insparade belopp till följd av återkrav och stoppade framtida utbetalningar bör överstiga kostnaderna för kontrollinsatserna. Inom ramen för ESV:s samverkansuppdrag ska myndigheterna tillsammans ta fram enhetliga beräkningsmodeller såväl för besparingar per välfärdssystem vid en stoppad felaktig utbetalning som för kostnaderna för kontrollinsatserna. En enhetlig modell har också tagits fram under 2010, men kommer inte att börja tillämpas vid myndigheterna förrän under 2011.

Att beräkna kostnadseffektiviteten i arbetet med bidragsbrott är svårt. När myndigheterna själva i ESV:s samverkansuppdrag bedömer kostnadseffektiviteten jämför de det felaktigt utbetalda beloppet med kostnaderna för kontrollinsatserna.⁹² Att intäkterna överstiger kostnaderna innebär att arbetet är lönsamt, däremot behöver det inte innebära att arbetet är kostnadseffektivt. Ur ett statsfinansiellt perspektiv är det dessutom viktigt att kvoten av intäkterna och kostnaderna är så stor som möjligt. För att bedöma

⁹¹ Intervju med Arbetsförmedlingen 2010-06-18 och intervju med Migrationsverket 2010-06-22.

⁹² Med felaktiga belopp avses summan av beslutade återkrav, stoppade framtida utbetalningar och för lite utbetalat inklusive stoppad framtida för lite utbetalning.

lönsamheten i arbetet med bidragsbrott menar Riksrevisionen att kostnaderna för arbetet med bidragsbrottsärenden bör sättas i relation till intäkterna av bidragsbrottsarbetet i form av återkrav och stoppade framtida felaktiga utbetalningar.

Summan av beslutade återkrav innefattar alla upptäckta felaktiga utbetalningar där en myndighet, a-kassa eller kommun har fattat beslut om återkrav. Granskningen visar att endast en liten del av återkraven leder till att myndigheten gör en polisanmälan om misstänkt bidragsbrott. Det är framför allt de återkrav som också lett till en polisanmälan som är relevanta för att kunna beräkna statens intäkter av myndigheternas bidragsbrottsarbete. Därutöver kan utredningar om misstänkta brott, i de fall det inte kvarstår någon misstanke om att den sökande gjort något brottsligt, leda till att myndigheten ändå gör återkrav.

En annan typ av intäkt som arbetet mot bidragsbrott kan resultera i är förhindrade felaktiga utbetalningar, det vill säga utbetalningar som skulle ha betalats ut felaktigt, men som myndigheten förhindrat genom kontroll. Alla myndigheter har inte uppgifter om hur stora återkrav som gjorts eller hur stora felaktiga belopp som förhindrats, i tabell 4 nedan redovisas beloppen för de myndigheter som har uppgifter.

4.7.1 Arbetet är inte lönsamt på alla myndigheter...

För att undersöka om arbetet med bidragsbrott är lönsamt har vi när det gäller statens intäkter av bidragsbrottsarbetet tagit fram uppgifter om de återkrav som lett till polisanmälan om bidragsbrott. Vi har även tagit fram de uppgifter som finns om de felaktiga utbetalningar som förhindrats genom myndigheternas kontroller och som lett till polisanmälan.

För att få fram kostnaderna för arbetet med bidragsbrott har vi bitt samtliga granskade myndigheter att beräkna eller, i de fall de inte kan beräkna, uppskatta sina kostnader för arbetet med bidragsbrott i form av personalkostnader och eventuella IT-investeringar kopplade till kontrollverksamheten. Även kostnader för samverkan med andra myndigheter som kan kopplas till kontrollarbetet, såsom exempelvis deltagandet i ESV:s samverkansuppdrag som rör felaktiga utbetalningar i stort och där bidragsbrott utgör en del, har beräknats. Det är möjligt att en del av arbetet mot felaktiga utbetalningar som inte beror på misstanke om brott ingår i myndigheternas uppskattningar av kostnaderna eftersom det är svårt för myndigheterna att särskilja dessa. I uppskattningarna ingår däremot inte kostnaderna för det arbete med att upptäcka bidragsbrott som är integrerat i den ordinarie handläggningen.

Tabell 3. Myndigheternas återkrav som lett till polisanmälan, förhindrade felaktiga utbetalningar som lett till polisanmälan och kostnader för arbetet med bidragsbrott (miljoner kronor), 2010

	Återkrav som lett till polisanmälan	Förhindrade felaktiga utbetalningar som lett till polisanmälan	Kostnader
Försäkringskassan	153	228	75
CSN	9,2	17,4	2,3
Pensionsmyndigheten	0	i.u.	0,3
Migrationsverket	i.u.	i.u.	0,7
Arbetsförmedlingen	i.u.	i.u.	i.u.
Totalt myndigheter	162,2	245,4	78,3
A-kassorna	i.u.	i.u.	i.u.
Kommuner	i.u.	i.u.	i.u.
Polismyndigheter	–	–	56
Åklagarmyndigheten	–	–	10
Totalt	162,2	245,4	144,3

När vi jämför de bidragsutbetalande statliga myndigheternas intäkter till statskassan i form av återkrav som beror på misstänkta bidragsbrott framkommer stora skillnader. Det är i princip bara Försäkringskassan och CSN som har gjort återkrav som lett till polisanmälan, det vill säga som beror på misstanke om bidragsbrott. Återkraven som berodde på misstänkta bidragsbrott uppgick på dessa myndigheter till 153 respektive cirka 9 miljoner kronor.⁹³

Under 2010 gjorde Försäkringskassan och CSN totalt återkrav på 1 miljard respektive 526 miljoner kronor. Bidragsbrotten utgör således en mycket liten andel av CSN:s återkrav, medan bidragsbrotten mot Försäkringskassan utgör ungefär 15 procent av myndighetens återkrav. En viktig förklaring till de stora totala återkravsbeloppen vid CSN och Försäkringskassan är att studiemedel respektive bostadsbidrag i allt väsentligt är forskotterande system, det vill säga utbetalningarna sker i förväg. Det innebär att de uppgifter myndigheterna har vid utbetalning av dessa förmåner är preliminära och kan komma att förändras under den beviljade perioden. Merparten av det belopp CSN återkräver är en följd av de efterkontroller de gör mot Skatteverkets taxeringsuppgifter.

⁹³ Försäkringskassans kontrollutredningar under 2010; e-post från Försäkringskassan 2011-01-21; e-post från CSN 2011-02-03.

De felaktiga utbetalningar som Försäkringskassan förhindrat och polisanmält uppgick till 228 miljoner kronor under 2010.⁹⁴ Vid CSN var motsvarande belopp drygt 17 miljoner kronor. Myndigheterna beräknar besparingsbeloppet utifrån hur lång tid individen skulle ha fått förmånen om den inte hade stoppats. Eftersom studiemedel bara kan beviljas för maximalt ett år i taget kan de förhindrade felaktiga utbetalningarna vid CSN inte sträcka sig längre tid än så.⁹⁵ Försäkringskassan beviljar förmåner som kan sträcka sig över längre tid än ett år, vilket gör att de förhindrade felaktiga utbetalningarna kan bli större än för CSN.

Vidare är en del av Försäkringskassans förmåner inte tidsbegränsade. I dessa fall använder myndigheten schablonbelopp utifrån när nästa efterkontroll eller förnyad prövning av ärendet ska ske för att uppskatta den förhindrade felaktiga utbetalningen.⁹⁶ Övriga granskade aktörer gör inte några bedömningar av förhindrade felaktiga utbetalningar.

Försäkringskassans och CSN:s kostnader för bidragsbrottsarbetet uppskattas uppgå till 75 respektive drygt 2 miljoner kronor under 2010.

Vidare har Pensionsmyndigheten inte gjort några återkrav som beror på misstanke om bidragsbrott. Anledningen är att myndigheten, sedan den bildades 2010, fram till nyligen inte bedrivit något arbete för att hantera misstankar om bidragsbrott. Migrationsverket har i princip inte heller gjort några återkrav som beror på misstanke om bidragsbrott. I Migrationsverkets fall finns det ingen återkravsbestämmelse i lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande, och storleken på de försumbara återkrav som gjorts på grund av felaktiga utbetalningar går inte att urskilja i myndighetens bokföring.⁹⁷

Även om Pensionsmyndigheten och Migrationsverket inte har haft några intäkter i form av återkrav som beror på misstankar om bidragsbrott har myndigheterna emellertid haft kostnader för deltagande i ESV:s samverkansuppdrag. Migrationsverket har till exempel haft kostnader för att utveckla IT-stöd för att kunna samla in statistik om felaktiga utbetalningar och bidragsbrott. Pensionsmyndigheten och Migrationsverket uppskattar sina totala kostnader för det arbetet till 343 000 kronor respektive 717 000 kronor.⁹⁸

Arbetsförmedlingen gör vissa återkrav som beror på misstanke om bidragsbrott, men dessa görs på lokalkontoren, och huvudkontoret har inte någon uppfattning om storleken på myndighetens återkrav som

⁹⁴ Försäkringskassans kontrollutredningar under 2010, Resultatuppföljning 2011-02-07.

⁹⁵ E-post från CSN 2011-04-04.

⁹⁶ E-post från Försäkringskassan 2011-01-24.

⁹⁷ E-post från Migrationsverket 2011-02-02.

⁹⁸ E-post från Pensionsmyndigheten 2011-02-25; e-post från Migrationsverket 2010-10-07.

lett till polisanmälan. Myndigheten anser sig inte heller kunna göra en uppskattning av storleken på dessa återkrav.⁹⁹ Vidare har Arbetsförmedlingen ingen uppfattning om vilka kostnader myndigheten har för arbetet med bidragsbrottsärenden eller samverkansuppdraget. Riksrevisionen har dock noterat att det är 14 personer från Arbetsförmedlingen som medverkar i ESV:s samverkansuppdrag. Även om dessa personer inte arbetar på heltid i samverkansuppdraget konstaterar Riksrevisionen att myndigheten därav har haft vissa kostnader för arbetet.

För att kunna bedöma om arbetet med bidragsbrott är lönsamt har Riksrevisionen för Försäkringskassan och CSN ställt återkraven som lett till polisanmälan om bidragsbrott och de förhindrade felaktiga utbetalningar som lett till polisanmälan om bidragsbrott i relation till de uppskattade kostnaderna för arbetet med bidragsbrott vid respektive myndighet. Enligt Riksrevisionens beräkning är arbetet med bidragsbrottsärenden lönsamt för Försäkringskassan och CSN, det vill säga intäkterna till staten är högre än myndigheternas kostnader för arbetet med bidragsbrott.

Eftersom övriga statliga myndigheter saknar uppgifter om förhindrade felaktiga utbetalningar har Riksrevisionen här ställt återkraven som lett till polisanmälningar i relation till kostnaderna för bidragsbrottsarbetet. Vid Pensionsmyndigheten och Migrationsverket överstiger kostnaderna återkraven, vilket medför att lönsamheten kan ifrågasättas. Vid Arbetsförmedlingen saknas uppgifter om återkrav och storleken på kostnaderna och Riksrevisionen har därför inte bedömt lönsamheten i Arbetsförmedlingens arbete med bidragsbrott. Riksrevisionen har inte heller kunnat beräkna lönsamheten för arbetet med bidragsbrott vid a-kassor och kommuner, eftersom det inte finns någon sammanställning över vare sig återkrav eller kostnader för dessa aktörer.¹⁰⁰

4.7.2 ... men staten tjänar totalt sett på kontrollerna

Granskningen visar att de totala intäkterna till staten som är en direkt konsekvens av bidragsbrottsarbetet på de bidragsutbetalande myndigheterna uppgick till 408 miljoner kronor 2010. Intäkterna utgörs av återkrav som lett till polisanmälan om bidragsbrott (162 miljoner kronor) och felaktiga utbetalningar som förhindrats och lett till polisanmälan om bidragsbrott (245 miljoner kronor). Totalt sett kostade arbetet med bidragsbrott åtminstone 144 miljoner kronor. För staten som helhet är arbetet med bidragsbrott därmed lönsamt.

⁹⁹ E-post från Arbetsförmedlingen 2011-02-08.

¹⁰⁰ E-post från Arbetslöshetskassornas samorganisation 2011-03-04; e-post från Sveriges Kommuner och Landsting 2011-03-09.

Även i de fall de bidragsutbetalande myndigheternas kontroll inte leder till någon polisanmälan kan den leda till intäkter för staten i form av återkrav och förhindrade felaktiga utbetalningar. Totalt sett ledde sådana kontroller som inte ledde till polisanmälan om bidragsbrott, till att myndigheterna återkrävde 635 miljoner kronor¹⁰¹ och Försäkringskassan förhindrade att 722 miljoner kronor betalades ut felaktigt under 2010.¹⁰²

De brottsutredande myndigheternas kostnader för arbetet med bidragsbrott utgör en betydande del av statens totala kostnader för arbetet. Av naturliga skäl har de brottsutredande myndigheterna emellertid inga intäkter av arbetet. Vi har därför inte gjort någon bedömning av lönsamheten för polisen respektive Åklagarmyndigheten.

Sammantaget visar granskningen att arbetet med bidragsbrott på de statliga myndigheterna totalt sett är lönsamt ur ett statsfinansiellt perspektiv.

4.7.3 *De misstänkta bidragsbrotten utgör en liten andel av de felaktiga utbetalningarna*

Riksrevisionen kan konstatera att endast en liten del av det totala återkravsbeloppet beror på misstanke om bidragsbrott. Resultatet gäller för samtliga statliga myndigheter, med undantag för Försäkringskassan där andelen uppgår till cirka 15 procent av de totala återkraven. Vid CSN utgjorde misstänkta bidragsbrott endast 1 procent av de återkrävda beloppen.¹⁰³ I resterande återkravsärenden har myndigheten således inte gjort någon polisanmälan om misstänkt bidragsbrott.

En anledning till att den del av återkraven som CSN polisanmäler är liten är att en stor del av de totala återkraven är ett resultat av CSN:s kontroll av Skatteverkets taxeringsuppgifter.¹⁰⁴ I förarbetena framkommer att i och med att det finns en regelmässig efterkontroll av de studerades inkomster som fångar upp de felaktiga utbetalningarna och leder till beslut om återkrav bör fall av grov oaktsamhet i dessa ärenden ses som mindre allvarliga och därför inte polisanmälas.¹⁰⁵

¹⁰¹ Varav återkrav till följd av kontrollutredningar på Försäkringskassan utgör 317 miljoner kronor och 318 miljoner kronor är en följd av CSN:s riktade kontrollarbete.

¹⁰² E-post från Försäkringskassan 2011-01-21 och e-post från CSN 2011-04-08.

¹⁰³ E-post från CSN 2011-02-03.

¹⁰⁴ E-post från CSN 2011-03-09.

¹⁰⁵ Prop. 2006/07:80.

Även Pensionsmyndigheten och Migrationsverket har analyserat vad som orsakar myndigheternas felaktiga utbetalningar och kommit fram till att endast en liten andel av deras felaktiga utbetalningar beror på avsiktliga bidragsbrott.¹⁰⁶ Vidare har Arbetsförmedlingen svårt att göra en uppskattning av den andel av återkravssumman som beror på misstankar om bidragsbrott. I en intervju med företrädare för myndigheten framkommer att 1,2 procent av myndighetens förmåner utbetalas till enskilda individer. Av dessa uppskattar myndigheten att endast 0,2 procent återkrävs och att en ännu mindre andel av dessa bedöms handla om bidragsbrott.¹⁰⁷ Även för Arbetsförmedlingen utgör de misstänkta bidragsbrotten således en liten andel av myndighetens felaktiga utbetalningar.

¹⁰⁶ Intervju med Pensionsmyndigheten 2011-02-03 och intervju med Migrationsverket 2010-06-22.

¹⁰⁷ Intervju med Arbetsförmedlingen 2010-10-05.

5 Ingen tydlig effektivisering sedan lagen infördes 2007

Förutom att granska hur de statliga insatserna för att motverka bidragsbrott fungerar i dag har Riksrevisionen även granskat om arbetet med att motverka bidragsbrott har blivit mer effektivt sedan bidragsbrottslagen infördes 2007. I detta kapitel redovisas de iakttagelser Riksrevisionen gjort när det gäller utvecklingen över tid.

5.1 Fokus på bidragsbrottsfrågor har ökat något

Granskningen visar, som konstaterats i kapitel 4, att många handläggare på de bidragsutbetalande myndigheterna i dag saknar utbildning och stöd i frågor som rör bidragsbrott. Vi har ingen kännedom om exakt hur utbildningsnivån såg ut vid lagens införande. I Riksrevisionens enkätundersökning framkommer dock att många handläggare upplever att det har blivit ett ökat fokus på bidragsbrottsfrågor, och 30 procent uppger att de har fått utbildning sedan lagen infördes 2007.

Vidare har samtliga statliga myndigheter, utom Pensionsmyndigheten, sedan lagen infördes skapat rutiner och riktlinjer för hur misstankar om bidragsbrott ska hanteras på myndigheten.¹⁰⁸ Alla myndigheter deltar också sedan 2009 i ESV:s samverkansuppdrag om felaktiga utbetalningar. Även om alla bidragsutbetalande myndigheter skapat rutiner för arbetet med bidragsbrottsärenden är det framför allt Försäkringskassan och CSN som arbetat aktivt med bidragsbrottsfrågor. Dessa myndigheter har bland annat infört särskilda kontrollfunktioner som ska arbeta med att utreda myndighetens misstankar om bidragsbrott.

¹⁰⁸ Rutiner vid polisanmälan 2008-04-09, Arbetsförmedlingen; Utlänningshandboken 2008-06-03, Migrationsverket; Rutiner för utredning av misstänkta brott 2010-04-30, CSN;Handledning misstänkt brott 2010-04-30, CSN; Rutin för anmälan om brott 2010-05-26, Försäkringskassan; Misstänkt brott, Vägledning 2004:1 version 6, Försäkringskassan.

Handläggare vid Pensionsmyndigheten, Migrationsverket och Arbetsförmedlingen uppger att arbetet med bidragsbrottsärenden i praktiken är lågt prioriterat.¹⁰⁹ Vid intervjuer med företrädare för Pensionsmyndigheten har det också framkommit att bidragsbrottsärenden varit lågt prioriterade av ledningen under myndighetens första år.¹¹⁰ Även i intervju med företrädare för Arbetsförmedlingen har det framkommit att bidragsbrottsärenden varit lågt prioriterade i förhållande till myndighetens övriga verksamhet.¹¹¹

Vidare har det i granskningen framkommit att en viss specialisering skett vid de brottsutredande myndigheterna genom att särskilda brottsutredare utsetts på vissa polismyndigheter och särskilda kontaktåklagare har utsetts inom Åklagarmyndigheten. Den specialisering med särskilda kontaktåklagare med ansvar för bidragsbrott som byggdes upp i samband med Västmanlandsmodellen har i stor utsträckning försvunnit i och med avvecklingen av modellen.

5.2 Antalet polisanmälningar har ökat något

Enligt bidragsbrottslagen är de bidragsutbetalande myndigheterna, a-kassorna och kommunerna skyldiga att anmäla misstankar om bidragsbrott till polis eller åklagare. För att lagen ska få effekt är det viktigt att myndigheterna uppfyller sin anmälningsskyldighet och anmäler misstankar om brott. Men för att arbetet med att utreda brottsmisstankarna ska fungera effektivt är det viktigt att myndigheterna endast anmäler de ärenden där de misstänker att brott har begåtts. Innan bidragsbrottslagen infördes hade antalet polisanmälningar om bedrägeri mot Försäkringskassan och CSN ökat under flera år.

Granskningen visar att det totala antalet polisanmälningar om bidragsbrott från de bidragsutbetalande myndigheterna, a-kassorna och kommunerna har ökat något, från närmare 5 500 när lagen infördes till närmare 5 700 under 2010. Utvecklingen beror främst på att antalet anmälningar ökat vid a-kassor och kommuner. När det gäller de statliga myndigheterna är utvecklingen den motsatta, anmälningarna har under perioden minskat från närmare 4 900 till drygt 1 200. Minskningen beror helt och hållet på utvecklingen vid Försäkringskassan.

¹⁰⁹ Riksrevisionens enkätundersökning 2010.

¹¹⁰ Intervjuer med Pensionsmyndigheten 2010-06-24 och 2011-02-03.

¹¹¹ Intervju med Arbetsförmedlingen 2010-06-18.

Tabell 4. Antal polisanmälningar från myndigheter, a-kassor och kommuner, 2007–2010

	2007	2008	2009	2010
Försäkringskassan	4 773	1 746	1 419	1 071
CSN	75	79	94	162
Migrationsverket	10	10	10	10
Arbetsförmedlingen	–	5	5	5
Pensionsmyndigheten	–	–	–	0
Totalt myndigheter	4 858	1 840	1 528	1 248
A-kassor (inkl. AF)	608	895	1 726	2 583
Kommuner	i.u.	697	1 424	1 847
Totalt	5 466	3 432	4 670	5 678

Kommentar: Uppgifterna från myndigheterna kommer från dem själva och anger antal polisanmälda bidragsbrottsärenden, medan uppgifterna för kommuner och a-kassor kommer från Brå (med undantag för 2007 där uppgiften kommer från IAF) och anger antal polisanmälda bidragsbrott. Ett ärende kan innehålla flera olika brottsmisstankar, vilket gör att siffrorna för a-kassor och kommuner därmed inte är helt jämförbara med myndigheternas.

Såväl Försäkringskassan som intervjuade polismyndigheter och Åklagarmyndigheten uppger att den främsta förklaringen till minskningen i antalet polisanmälningar vid Försäkringskassan, är att myndigheten i dag gör en noggrannare bedömning av uppsåt innan en polisanmälan görs. Tidigare anmälde Försäkringskassan i princip alla ärenden där felaktiga utbetalningar hade skett. Det nära samarbete som framför allt tidigare – i samband med Västmanlandsmodellen – funnits mellan Försäkringskassan, polisen och åklagarna uppges av samtliga granskade aktörer ha bidragit till att Försäkringskassan utvecklat en mer noggrann bedömning av uppsåt. Handläggarna vid Försäkringskassan har fått större kunskap om vilka uppgifter som behöver finnas i en polisanmälan och vad som krävs för att ett bidragsbrottsärende ska kunna klaras upp i slutändan. En annan förklaring till utvecklingen av antalet polisanmälningar vid Försäkringskassan är att myndigheten, när bidragsbrottslagen infördes, genomförde en särskild satsning på kontroll av tillfällig föräldrapenning.

När det gäller CSN har antalet polisanmälningar mer än fördubblats sedan 2007. Enligt företrädare för myndigheten är det främsta skälet till utvecklingen att antalet kontrollutredare har ökat från en till fyra personer. Ju mer myndigheten hinner kontrollera, desto fler misstänkta bidragsbrott hittar de. Antalet polisanmälningar från a-kassor och kommuner har också ökat över tid.

Migrationsverket och Arbetsförmedlingen sammanställer ingen statistik över antalet polisanmälningar, men uppskattar antalet anmälningar till cirka tio respektive fem per år. En naturlig förklaring till varför Arbetsförmedlingen inte polisanmäler fler ärenden är att några förmåner till individer som Arbetsförmedlingen fattar beslut om utbetalas av andra myndigheter. Till exempel är det a-kassorna som betalar ut arbetslöshetsersättningen medan Arbetsförmedlingen fattar beslut om densamma. Dessutom är de förmåner som Arbetsförmedlingen själv betalar ut till individer beloppsmässigt små, vilket gör att det inte alltid kan bli fråga om bidragsbrott.

Vidare menar företrädare för Arbetsförmedlingen att det kan finnas skäl att se över om inte företag också skulle omfattas av bidragsbrottslagen, på samma sätt som individer, eftersom arbetsgivarstöd utgör den absolut största delen av Arbetsförmedlingens bidragsutbetalningar.¹¹²

Pensionsmyndigheten har än så länge inte gjort någon polisanmälan om bidragsbrott. Enligt Försäkringskassan uppgick antalet misstänkta bidragsbrott inom pensionsområdet som polisanmälades 2009 till 30 ärenden.

5.3 Bidragsbrottsärenden tar längre tid att utreda

Riksrevisionens granskning visar att det i dagsläget tar lång tid att utreda bidragsbrott och att det sedan lagen infördes dessutom tar allt längre tid. I dag tar det i genomsnitt 604 dagar, eller cirka ett år och åtta månader, från att en misstanke om bidragsbrott uppstår på Försäkringskassan till det att åklagaren fattat beslut i åtalsfrågan. År 2007 tog det i genomsnitt 453 dagar, det vill säga drygt ett år och tre månader, att göra samma utredning. Sedan lagen infördes har den genomsnittliga genomströmningstiden för ett bidragsbrottsärende vid Försäkringskassan således ökat med 151 dagar, vilket innebär en ökning med närmare fem månader, eller 33 procent.

¹¹² Intervju med Arbetsförmedlingen 2010-06-18.

Tabell 5. Utveckling av genomströmningstider, 2007–2010

	2007	2008	2009	2010
Försäkringskassan	175	297	291	250
Polisen	228	285	326	287
Åklagarmyndigheten	50	69	86	67
Totalt	453	651	703	604

Källa: Statistik från Försäkringskassan, Rikspolisstyrelsen och Åklagarmyndigheten.

Genomströmningstiden har ökat hos såväl Försäkringskassan som polisen och Åklagarmyndigheten mellan 2007 och 2010. En förklaring till att genomströmningstiden har ökat hos Försäkringskassan är enligt myndigheten att Försäkringskassan, när lagen infördes, polisanmälde ärenden av enklare slag, såsom tillfällig föräldrapenning. Numer polisanmäler myndigheten ärenden inom mer komplicerade förmåner, vilket gör att utredningarna tar längre tid.¹¹³

En förklaring till att genomströmningstiden ökat hos polisen är att förundersökningsledarskapet 2008 övergått från Åklagarmyndigheten till polisen. Polisen hade då inte hunnit få någon direkt kunskap eller erfarenhet av bidragsbrott, vilket gjorde att det tog lång tid att utreda brotten. Värt att notera är att genomströmningstiden för bedrägerier samtliga år varit betydligt lägre än för bidragsbrotten och har dessutom minskat över tid, från 104 dagar 2007 till 89 dagar 2010.

Att tiden ökat på Åklagarmyndigheten kan bero på att åklagarna, enligt Riksrevisionens enkätundersökning, inte prioriterar bidragsbrott särskilt högt. En viss minskning av genomströmningstiden har dock skett såväl hos Försäkringskassan som hos de brottsutredande myndigheterna det senaste året. När det gäller övriga bidragsutbetalande myndigheter, a-kassor och kommuner finns ingen statistik över genomströmningstider och hur dessa har utvecklats över tid. CSN uppskattar dock att genomströmningstiden har minskat något.¹¹⁴

Vidare visar granskningen att många bidragsbrottsärenden i dag blir liggande hos såväl bidragsutbetalande myndigheter som brottsutredande myndigheter. CSN har i princip inte haft några bidragsbrottsärenden som har legat och väntat på att hanteras förrän 2010, då antalet uppgick till cirka 400 ärenden.¹¹⁵

¹¹³ E-post från Försäkringskassan 2011-03-23.

¹¹⁴ E-post från CSN 2011-02-03.

¹¹⁵ E-post från CSN 2011-02-03.

Övriga myndigheter, a-kassor och kommuner saknar uppgifter om antalet bidragsbrottsärenden som ligger och väntar på att hanteras, och vi kan därför inte uttala oss om utvecklingen över tid i det här avseendet. Vid de brottsutredande myndigheterna har antalet öppna ärenden utvecklats olika. Polisen har i princip lika många ärenden som väntar på att hanteras i dag som när lagen infördes, medan Åklagarmyndigheten har en lägre andel öppna bidragsbrottsärenden i dag jämfört med 2007.¹¹⁶

5.4 Fler bidragsbrottsärenden läggs ned

Som konstaterats i kapitel 4 läggs många misstankar om bidragsbrott ned, antingen hos de bidragsutbetalande myndigheterna eller hos polis eller åklagare. Sammantaget visar granskningen att andelen bidragsbrottsärenden som läggs ned har ökat sedan lagen infördes. Andelen av de bidragsbrottsärenden som Försäkringskassan utreder och som myndigheten sedan lägger ner har dock minskat något sedan 2007, medan andelen ökat inom såväl polisen som Åklagarmyndigheten.

Andelen bidragsbrottsärenden som läggs ned av polisen har ökat från 39 till 61 procent sedan lagen infördes.¹¹⁷ Ökningen av andelen nedlagda bidragsbrottsärenden inom polisen skedde mellan 2007 och 2008, därefter har andelen legat relativt konstant. Ökningen kan bero på att framför allt Försäkringskassan, a-kassorna och kommunerna när lagen infördes polisanmälde en stor del av de felaktiga utbetalningarna. Inom Åklagarmyndigheten har andelen misstankar om bidragsbrott som avskrivits ökat från 34 procent 2007 till 43 procent 2010.¹¹⁸

5.5 Något fler bidragsbrott klaras upp

Granskningen visar att antalet bidragsbrottsärenden som polisen redovisar vidare till åklagare i stort sett varit oförändrad sedan bidragsbrottslagen infördes. Andelen redovisade ärenden har däremot ökat något mellan 2007 och 2010 (från 32 till 38 procent).¹¹⁹

¹¹⁶ Statistik från Rikspolisstyrelsen respektive Åklagarmyndigheten.

¹¹⁷ E-post från Rikspolisstyrelsen 2011-03-09.

¹¹⁸ Statistik från Åklagarmyndigheten. Uppgifterna baseras på statistik över avskrivna brott som omfattar beslut att inte inleda förundersökning, beslut att lägga ned förundersökning samt beslut att inte väcka åtal.

¹¹⁹ Statistik från Rikspolisstyrelsen.

Andelen bidragsbrott som personuppklasas har ökat från 26 procent till 32 procent under samma period. Det innebär att av de bidragsbrottsärenden som inkommer till Åklagarmyndigheten klaras något fler bidragsbrott upp i dag jämfört med när lagen infördes.

En förklaring till att något fler bidragsbrott personuppklasas är enligt både polis och åklagare att framför allt Försäkringskassan, som står för en stor del av alla polisanmälningar om bidragsbrott, har blivit bättre på att avgöra vilka ärenden som ska anmälas. Försäkringskassans positiva utveckling i det här avseendet beror enligt företrädare för polisen och en utvärdering som gjorts av Brottsförebyggande rådet (Brå) på den nära samverkan som bedrivits mellan myndigheterna i den så kallade Västmanlandsmodellen.¹²⁰

5.6 Lönsamheten har utvecklats åt olika håll

Granskningen visar att Försäkringskassans och CSN:s arbete med bidragsbrott är lönsamt i dag. Försäkringskassans intäkter i form av återkrav som beror på misstänkta bidragsbrott har ökat från 143 till 153 miljoner kronor sedan lagen infördes.¹²¹ Under samma period har de förhindrade felaktiga utbetalningarna som lett till polisanmälan ökat. Riksrevisionen har ingen uppgift om Försäkringskassans kostnader för bidragsbrottsarbetet 2007, men uppskattar att kostnaderna för bidragsbrottsarbetet var klart högre eftersom antalet kontrollutredare var nästintill det dubbla när lagen infördes jämfört med i dag. Försäkringskassans arbete med bidragsbrott har således blivit mer lönsamt för staten sedan 2007.

Under samma period har CSN:s intäkter, i form av återkrav som beror på misstänkta bidragsbrott, ökat från 6,6 till 9,2 miljoner kronor. Vidare har de förhindrade felaktiga utbetalningarna ökat från 1 miljon kronor till drygt 17 miljoner kronor. Samtidigt uppskattar Riksrevisionen att myndighetens kostnader för arbetet har ökat eftersom antalet kontrollutredare utökats från en till fyra personer. Intäkterna har emellertid ökat betydligt mer än kostnaderna. Riksrevisionen kan således konstatera att även lönsamheten i CSN:s arbete med bidragsbrott har haft en positiv utveckling sedan 2007.

Utvecklingen av lönsamheten på övriga statliga myndigheter, a-kassor och kommuner kan inte uppskattas eftersom uppgifter om såväl kostnader som intäkter för arbetet med bidragsbrott saknas över tid.

¹²⁰ Intervjuer med Polismyndigheten i Stockholm 2011-01-31 och Polismyndigheten i Västmanland 2011-01-27 och Samverkan mot bidragsbedrägerier, rapport 2008:6, Brå.

¹²¹ Försäkringskassans faktagranskning av Riksrevisionens rapportutkast 2011-03-31.

Regeringens syfte med att införa bidragsbrottslagen var inte främst att återkräva felaktiga utbetalningar, utan snarare att minska omfattningen av de framtida felaktiga utbetalningarna. Framför allt förväntade sig regeringen att bidragsbrottslagen skulle ha en allmänpreventiv effekt så att medborgarna avhåller sig från att lämna felaktiga uppgifter som leder till felaktiga utbetalningar. Riksrevisionen har inte granskat den preventiva effekten av bidragsbrottslagen, men noterar att en nyligen genomförd attitydundersökning visar att ingen förändring i attityden till att begå bidragsbrott har skett sedan 2007.¹²²

5.7 Problem med tillämpningen av lagen

5.7.1 *Oklarheter kring uppsåt och grov oaktsamhet*

En förklaring till många av de brister som framkommit i granskningen är svårigheten att bevisa uppsåt och grov oaktsamhet. När bidragsbrottslagen infördes utökades det straffbara området till att utöver uppsåt även innefatta grov oaktsamhet. Detta innebär en möjlighet för de bidragsutbetalande myndigheterna, a-kassorna och kommunerna att även anmäla ärenden där uppsåt inte kunde styrkas. Enligt den RättsPM som Åklagarmyndighetens utvecklingscentrum tagit fram framgår att det ställs höga krav för att en handling ska kunna betraktas som grovt oaktsam. Det krävs bland annat att oaktsamheten har varit medveten, vilket också ska kunna bevisas.

I granskningen har det också framkommit att de vårdslösa bidragsbrotten endast utgör 1 procent av de polisanmälda bidragsbrotten.¹²³ Utvidgningen av det straffbara området har således haft mycket begränsad effekt i praktiken, åtminstone när det gäller vad som polisanmäls.

I både Riksrevisionens enkätundersökning och flertalet intervjuer har det framkommit att det finns stora oklarheter kring skillnaderna mellan grov oaktsamhet och uppsåt. Oklarheterna gör det svårt för de bidragsutbetalande myndigheterna att göra en första bedömning av uppsåtet, vilket skapar förvirring kring vilka ärenden som de ska polisanmäla. Även brottsutredare upplever svårigheter kring uppsåtsfrågan. I enkätundersökningen framkommer att en del brottsutredare upplever att svårigheterna med att bevisa uppsåt försvann i och med bidragsbrottslagen eftersom de inte behöver styrka uppsåt längre, utan det "räcker" med grov oaktsamhet. Andra brottsutredare framhåller att grov oaktsamhet och uppsåt i praktiken är samma sak och att de därför fortfarande är lika svåra att bevisa.

¹²² Attitydundersökning om bidragsfusk 2010, TNS SIFO (på uppdrag av projektgrupp inom ESV:s Samverkansuppdrag).

¹²³ Statistik från Brå.

5.7.2 Svårigheter att tillämpa lagen – särskilt vid Migrationsverket

Granskningen visar att de statliga myndigheterna har väldigt olika förutsättningar för att arbeta effektivt med bidragsbrott. Särskilt dåliga förutsättningar för arbetet har Migrationsverket.

För det första handlar misstankarna i princip alltid om väldigt små belopp eftersom ersättningen som betalas ut till asylsökande är 71 kronor per dag. Det innebär att möjligheterna för att en felaktig uppgift leder till fara för en felaktig utbetalning, i närheten av de summor som Åklagarmyndighetens utvecklingscentrum rekommenderar ska vara straffbara, är ganska små.

För det andra finns ingen återkravsbestämmelse i lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl., vilket gör att Migrationsverket är hänvisat till att rikta skadeståndsanspråk mot den enskilde.¹²⁴ Det gör att det är svårare för Migrationsverket än för övriga myndigheter, a-kassor och kommuner att få tillbaka de felaktiga utbetalningarna.

Slutligen finns det inte reglerat i lag eller förordning att asylsökande är skyldiga att inkomma med uppgifter om ändrade förhållanden, vilket gör att många handlingar som på andra myndigheter kan ses som bidragsbrott inte gör det vid Migrationsverket. Inte heller de enskilda som tar emot arbetslöshetsersättning från a-kassan, ekonomiskt bistånd från kommunen eller något av de bidrag som utbetalas till enskilda av Arbetsförmedlingen är enligt lag eller förordning skyldiga att anmäla ändrade förhållanden.¹²⁵

I granskningen har det framkommit att Migrationsverket, i de fall asylsökande inte inkommer med uppgifter om ändrade förhållanden och det leder till fara för att en felaktig utbetalning görs, i stället anmäler misstanke om bedrägeribrott enligt 9 kap. 1 § brottsbalken till polisen.¹²⁶ Enligt uppgift från en polismyndighet ser polisen inte ärendena som bedrägeri utan hanterar ärendena som bidragsbrott. Eftersom det inte finns någon skyldighet för asylsökande att lämna uppgifter om ändrade förhållanden lägger polisen därför ned ärendena.¹²⁷ Företrädare för polismyndigheten menar att det inte skulle vara någon skillnad om polisen behandlade ärendena som bedrägerier, eftersom det, enligt dem, även i bedrägerilagstiftningen krävs stöd i lag eller förordning om att den enskilde är skyldig att anmäla ändrade förhållanden. Migrationsverket gör därmed polisanmälningar i onödan. Enligt uppgift från Migrationsverket gjorde myndigheten totalt cirka 23 polisanmälningar om bedrägerier 2010.¹²⁸

¹²⁴ Förslag om en återkravslag är sedan en tid tillbaka under beredning inom Regeringskansliet.

¹²⁵ Betänkande 2006/07:SfU12, Rutiner vid polisanmälan, Arbetsförmedlingen 2008-04-09.

¹²⁶ E-post från Migrationsverket 2011-04-04.

¹²⁷ Uppgift från Polismyndigheten i Stockholm 2011-04-05, Aktgranskning av ett stickprov av brottsutredningar vid Polismyndigheten i Stockholm 2011-03-01.

¹²⁸ E-post från Migrationsverket 2011-04-18.

Riksrevisionen kan konstatera att detta är en konsekvens av att skyldigheten att inkomma med uppgifter om ändrade förhållanden enligt bidragsbrottslagen måste vara reglerad i lag eller förordning, samtidigt som det inte finns någon sådan reglering för asylsökande. När det gäller Arbetsförmedlingen, a-kassorna och kommunerna, där de sökande inte heller är skyldiga enligt lag eller förordning att lämna uppgifter om ändrade förhållanden, har Riksrevisionen inte funnit några liknande problem.

Sammantaget innebär det faktum att enskilda inte behöver anmäla ändrade förhållanden till Migrationsverket, Arbetsförmedlingen, a-kassan eller kommunen att antalet bidragsbrott sannolikt blir lägre här än vad det skulle kunna ha blivit om en sådan skyldighet funnits. Vidare blir intäkterna av arbetet med bidragsbrott troligen mindre för Migrationsverket, eftersom det inte finns en särskild reglering för återkrav, än de skulle kunna ha blivit om det fanns en sådan reglering.

6 Slutsatser och rekommendationer

Riksrevisionen har granskat myndigheternas arbete med bidragsbrottsärenden. Den övergripande frågeställningen i granskningen har varit om myndigheternas, kommunernas och arbetslöshetskassornas arbete med bidragsbrott är effektivt, och om det har blivit effektivare sedan bidragsbrottslagen infördes. I detta kapitel redogör vi för de slutsatser vi dragit i granskningen. Därefter lämnar vi rekommendationer till regeringen och de granskade myndigheterna. Rapporten avslutas med en kommentar till förslaget om att införa en administrativ sanktionsavgift i trygghetssystemen.

6.1 Övergripande slutsats

Regering och riksdag ville, med införandet av bidragsbrottslagen, skapa en effektiv straffrättslig reglering som tydligt skulle markera att brott mot välfärdssystemen är oacceptabla.

I granskningen har Riksrevisionen konstaterat flera effektivitetsbrister såväl i myndigheternas arbete med bidragsbrott som i regeringens styrning. Riksrevisionen bedömer att det straffrättsliga systemet för bidragsbrott inte är effektivt, vilket kan minska den allmänpreventiva effekt som var regeringens huvudsakliga motiv till kriminaliseringen av oaktsamma beteenden.

6.2 Brister i myndigheternas hantering av bidragsbrott

6.2.1 *Långa genomströmningstider riskerar att hämma den preventiva effekten av lagen*

Riksrevisionens granskning visar att många bidragsbrottsärenden blir liggande vid de olika myndigheterna i utredningskedjan, vilket innebär att det tar lång tid från att en misstanke om bidragsbrott uppstår till att åklagare fattar beslut i åtalsfrågan. Genomströmningstiden har dessutom ökat sedan bidragsbrottslagen infördes 2007. Den totala genomsnittliga tiden det tar för myndigheterna att utreda ett bidragsbrottsärende mot Försäkringskassan uppgår i dag till cirka ett år och åtta månader.

En förklaring till att genomströmningstiden har ökat på Försäkringskassan är att myndigheten numer polisanmäler ärenden inom mer komplicerade förmåner, vilket gör att utredningarna tar längre tid. Att bidragsbrottsärendena tar lång tid att utreda för de brottsutredande myndigheterna beror delvis på att de anmälningar som inkommer från de bidragsutbetalande myndigheterna, a-kassorna och kommunerna ofta behöver kompletteras. Förutsättningarna för att kunna utreda brott är därför inte så goda som de skulle kunna vara. Att det i princip alltid finns en utpekad gärningsperson i bidragsbrottsärenden innebär således inte att polisen alltid kan avgränsa utredningen till att hålla ett förhör med den misstänkte.

Granskningen har visat att genomströmningstiden för bidragsbrottsärenden hos polisen har ökat och är cirka sex månader längre än för bedrägeriärenden. Riksrevisionen bedömer därför att det borde finnas möjligheter att korta utredningstiden hos polisen. Även inom Åklagarmyndigheten borde det finnas möjlighet att korta handläggningstiden, framför allt för de ärenden där åklagaren fått ett färdigt förundersökningsprotokoll från polisen och därmed oftast inte behöver göra någon egen utredning. I dag tar det drygt två månader från det att åklagaren får ett färdigt förundersökningsprotokoll till att beslut tas i åtalsfrågan. Åklagarens utredningstid i dessa ärenden har ökat sedan 2007.

En förklaring till att många ärenden blivit liggande hos polis och åklagare är att regeringen under 2006 och 2007 gav Försäkringskassan extra medel för arbetet med felaktiga utbetalningar där bidragsbrottsarbetet utgör en central del, medan de brottsutredande myndigheterna inte har fått samma förstärkning. Riksrevisionen kan konstatera att utökade resurser för att arbeta med bidragsbrott hos Försäkringskassan inte har lett till en effektivare handläggning hos polis och åklagare. Riksrevisionen anser att regeringen, i sin styrning av arbetet mot bidragsbrott, bör utgå från ett ärendes gång i hela kedjan och analysera vilka konsekvenser en resursförstärkning hos den bidragsutbetalande myndigheten får för polis och åklagare.

Riksrevisionen bedömer att de långa genomströmningstiderna för bidragsbrottsärenden är problematiska av flera skäl. För det första menar Riksrevisionen att bidragsbrotten delvis är en färskvara, vilket innebär att ju längre tiden går från det att en myndighet misstänker att ett brott föreligger till dess att myndigheten utreder ärendet och polisen genomför en förundersökning, desto svårare blir det att få tag i tillräcklig och korrekt information för att bedöma om ett bidragsbrott begåtts. Anledningen är att det med tiden blir svårare för både den misstänkte och myndighetens handläggare att minnas. För det andra anser Riksrevisionen att långa genomströmningstider gör det svårt för medborgarna att se kopplingen mellan brott och straff, vilket på sikt riskerar att minska tilltron till välfärdssystemet, men också den allmänpreventiva effekt som regering och riksdag ville åstadkomma med införandet av lagen.

6.2.2 *Långa genomströmningstider leder till risk för preskribering*

Riksrevisionen bedömer vidare att långa genomströmningstider medför en risk för att ärenden hinner preskriberas innan de blivit utredda, något som också visat sig förekomma. Riksrevisionen kan konstatera att Pensionsmyndigheten, som har inskrivet i sin instruktion att myndigheten ska säkerställa att felaktiga utbetalningar inte görs och motverka bidragsbrott, efter att ha varit i gång ett drygt år, ännu inte har någon kontrollverksamhet. I granskningen har det framkommit att Pensionsmyndigheten övertog en del outredda impulser om bidragsbrott från Försäkringskassan och att myndigheten fram till nyligen inte har haft någon uppfattning om vad impulserna innehåller eller hur gamla de är.

Med tanke på att preskriptionstiden för ringa och vårdslösa bidragsbrott är två år bedömer Riksrevisionen att Pensionsmyndighetens hantering inneburit att det finns en uppenbar risk för preskribering. Hanteringen av impulserna om bidragsbrott kan strida mot de krav på skyndsam hantering av ärenden som ställs enligt 7 § förvaltningslagen. Även om den individ som misstänks ha orsakat en felaktig utbetalning är omedveten om misstanken och därmed inte lider någon skada av att Pensionsmyndigheten inte påbörjat någon utredning, bedömer Riksrevisionen att det är viktigt att utredningen påbörjas och avslutas inom rimlig tid.

Riksrevisionen bedömer att det finns möjligheter att minska utredningstiden hos de brottsutredande myndigheterna genom att de bidragsutbetalande myndigheterna, a-kassorna och kommunerna förbättrar innehållet i polisanmälningarna. Det är mer tidskrävande att polis och åklagare i efterhand kompletterar polisanmälningarna än att rätt information lämnas från början.

6.2.3 *Det saknas ett lärande i utredningskedjan*

För att ett bidragsbrott ska utredas snabbt och effektivt av polis och åklagare är det enligt Riksrevisionen ytterst viktigt att polisanmälan är av hög kvalitet och innehåller alla de uppgifter som är nödvändiga för att polis och åklagare ska kunna avgöra om brott kan styrkas. Hög kvalitet i polisanmälningarna förutsätter dock att handläggarna vid de bidragsutbetalande myndigheterna, a-kassorna och kommunerna har god kunskap om regelverket och får god återkoppling från de brottsutredande myndigheterna om vad domen blev eller orsaken till att ärendet lagts ned.

I granskningen har det framkommit att förmånshandläggarna ofta saknar utbildning i bidragsbrottsfrågor och att de bidragsutbetalande myndigheterna sällan får någon återkoppling från polis och åklagare. Det saknas därmed ett lärande i processen. Försäkringskassan har bedömt att förmånshandläggarna

inte behöver ha någon direkt kunskap om bidragsbrottslagen. De anser att det räcker med att veta att ett ärende ska skickas vidare till kontrollutredare när de upptäckt en felaktig utbetalning. Riksrevisionen bedömer dock att det är viktigt att även förmånshandläggarna har god kunskap om bidragsbrottslagen. Det gäller oavsett om myndigheten har särskilda kontrollutredare som arbetar med att utreda impulserna om misstänkta bidragsbrott eller om kontrollen är integrerad i den ordinarie handläggningen.

Att förmånshandläggarna saknar utbildning om regelverket medför, enligt Riksrevisionen, en risk för att förmånshandläggarna skickar vidare för få eller fel ärenden till kontrollutredare eller ansvarig chef. Om förmånshandläggarna inte informerar berörda individer om regelverket och dokumenterar informationen som ges till individerna på ett tillräckligt bra sätt är det dessutom stor risk att misstankar om bidragsbrott läggs ned av polis eller åklagare. Riksrevisionen bedömer att en bättre återkoppling och ett bättre lärande i utredningskedjan skulle kunna leda till ökad kvalitet på polisanmälningarna och förbättrad dokumentation i ärendena, vilket i sin tur skulle kunna medföra högre lagföring och bättre resursutnyttjande.

I granskningen har det vidare framkommit att det saknas samlad statistik om bidragsbrottsärendena vid Arbetsförmedlingen, Migrationsverket, a-kassor och kommuner. Uppgifterna finns i dag på myndigheternas lokalkontor respektive på de olika a-kassorna och kommunerna. Riksrevisionen bedömer att Arbetsförmedlingen och Migrationsverket inte har alla uppgifter som behövs för att de ska kunna styra arbetet med bidragsbrott vid myndigheterna. Riksrevisionen menar att grundläggande statistik, såsom till exempel uppgifter om antal polisanmälningar om bidragsbrott och återkrav som beror på bidragsbrott (som lett till polisanmälan), skulle ge myndigheterna och regeringen bättre förutsättningar att styra och följa upp arbetet med bidragsbrott.

6.2.4 *Svårigheter att bevisa uppsåt och grov oaksamhet leder till att många bidragsbrottsärenden läggs ned*

För att Riksrevisionen ska betrakta arbetet med bidragsbrott som effektivt är det viktigt att en inte alltför liten andel brottsmisstankar klaras upp. Granskningen visar dock att andelen brottsmisstankar som i slutändan leder till beslut i åtalsfrågan är försvinnande liten. Många ärenden läggs ned och detta sker i flera delar av utredningskedjan. Den viktigaste förklaringen till den stora andelen nedlagda ärenden är svårigheten att bevisa uppsåt eller grov oaksamhet. I granskningen framkommer att kvaliteten på de polisanmälningar som de bidragsutbetalande myndigheterna gör ofta är bristfällig. Även den information om regelverket som handläggaren gett till

den enskilde är otillräckligt dokumenterad. Bristerna försvårar polisens och åklagarens utredningar av bidragsbrotten, vilket i sin tur påverkar antalet uppklarade brott negativt. Andelen bidragsbrottsärenden som läggs ned av såväl polisen som Åklagarmyndigheten har ökat sedan lagen infördes 2007. Riksrevisionen bedömer att det inte har blivit enklare för de brottsutredande myndigheterna att styrka brott sedan bidragsbrottslagen infördes. Det är fortfarande svårt att bevisa uppsåt, och grov oaktsamhet tycks ha blivit minst lika svårt att bevisa.

6.2.5 *Felaktiga prioriteringar har lett till lägre lönsamhet*

Granskningen har visat att arbetet med bidragsbrott är mindre lönsamt vid vissa myndigheter än vid andra. För Migrationsverket och Pensionsmyndigheten är återkravssumman som beror på bidragsbrott i princip obefintlig under 2010, samtidigt som myndigheterna har haft kostnader på sammanlagt cirka 1 miljon kronor för arbetet med felaktiga utbetalningar där bidragsbrott utgör en del. Förklaringarna till varför myndigheterna inte har några intäkter av bidragsbrottsarbetet skiljer sig åt. I Pensionsmyndighetens fall har myndigheten under dess första år inte prioriterat arbetet med bidragsbrottsärenden, utan i stället prioriterat utbetalningar och ärendebalanser. När det gäller Migrationsverket är förklaringen snarare att myndigheten inte har de verktyg som krävs för att arbetet ska leda till intäkter. Det faktum att båda myndigheterna har haft kostnader för arbetet beror på att regeringen ålagt dem att, precis som övriga bidragsutbetalande myndigheter, delta aktivt i ESV:s samverkansuppdrag.

Riksrevisionen bedömer att en rimligare prioritering vid Pensionsmyndigheten hade varit att arbeta med att få i gång kontrollverksamheten och därmed undvika risken för att bidragsbrottsärenden preskriberas. Vidare bedömer Riksrevisionen att det inte är rimligt att en myndighet som Migrationsverket, med en verksamhet som i princip inte kan generera några polisanmälningar om bidragsbrott och återkrav, ska delta med så stora insatser i samverkansuppdraget. Det är inte lönsamt för staten.

6.3 Brister i regeringens styrning av arbetet med bidragsbrott

6.3.1 *Myndigheterna har fått olika förutsättningar att tillämpa lagen och uppfylla kraven på kostnadseffektivitet*

Riksrevisionen kan konstatera att de statliga myndigheterna har olika förutsättningar för att arbeta effektivt med bidragsbrott. De belopp som Migrationsverket betalar ut till asylsökande är alltid små, vilket innebär att misstankarna om bidragsbrott mycket sällan uppgår till de summor som är straffbara enligt Åklagarmyndighetens rekommendationer. Dessutom saknas en återkravsbestämmelse i lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl., vilket gör det svårare för Migrationsverket än för övriga myndigheter, a-kassor och kommuner att återkräva de felaktiga utbetalningarna. Intäkterna av arbetet med bidragsbrott blir därmed troligen mindre för Migrationsverket än de skulle kunna ha blivit om det fanns en särskild reglering för återkrav.

Vidare finns det inte reglerat i lag eller förordning att asylsökande är skyldiga att lämna uppgifter om ändrade förhållanden, vilket innebär att många handlingar som på andra myndigheter kan ses som bidragsbrott inte gör det vid Migrationsverket. Granskningen har visat att detta har lett till att Migrationsverket gör anmälningar om bedrägerier i de fall felaktiga utbetalningar beror på att asylsökande inte inkommit med uppgifter om ändrade förhållanden. Åtminstone vid en polismyndighet utreds ärendena som bidragsbrott och läggs snabbt ned, eftersom det inte finns någon skyldighet för asylsökande enligt lag eller förordning att inkomma med uppgifter om ändrade förhållanden. Polisen och Migrationsverket gör således olika bedömningar av om bidragsbrottslagen och/eller bedrägeri enligt 9 kap. 1 § brottsbalken ska användas vid utredning av brott.

Enligt förarbetena till bidragsbrottslagen ska bedrägeribestämmelsen i brottsbalken inte tillämpas när gärningen faller inom tillämpningsområdet, det vill säga under 1 § bidragsbrottslagen, enligt principen om *lex specialis*.¹²⁹ Detta innebär att bedrägeribestämmelsen inte kan tillämpas när straff är uteslutet på grund av att kravet i 2 § bidragsbrottslagen om en anmälningsskyldighet i lag eller förordning inte är uppfyllt. Polisen tycks således göra en rimlig tolkning av förarbetena, vilket får till följd att gärningarna skulle kunna bli straffria.

Samtidigt finns det inte någon skrivning i förarbetena om att avsikten med införandet av bidragsbrottslagen var att avkriminalisera vissa gärningar som faller inom tillämpningsområdet, såsom till exempel att det inte ska vara straffbart för asylsökande att underlåta att anmäla ändrade förhållanden. Även

¹²⁹ Prop. 2006/07:80.

av intervjuer framgår att de som var inblandade i förarbetet inte hade för avsikt att lagstiftningen skulle få denna följd, det vill säga att avkriminalisera vissa gärningar. Mot denna bakgrund skulle Migrationsverkets bedömning – att underlåtenhet hos de asylsökande att inte anmäla ändrade förhållanden alltså är straffbart och även fortsättningsvis ska polisanmälas som bedrägeri – också kunna vara rimlig.

Vilken straffbestämmelse som blir tillämplig påverkar alltså vilka gärningar som blir straffbara eftersom bedrägeribestämmelsen inte alltid kan tillämpas på underlåtenhet att anmäla ändrade förhållanden.¹³⁰ Denna kräver nämligen att myndigheten ska ha betalat ut förmånen på grund av att mottagaren av ersättning genom vilseledande förmått myndigheten till det.¹³¹

Riksrevisionen menar att införandet av lagen i praktiken fått en oönskad effekt genom att gärningar som tidigare varit straffbara kan tolkas som avkriminaliserade. Riksrevisionen bedömer därför att det finns skäl för regeringen att tydliggöra om asylsökande ska vara skyldiga att anmäla ändrade förhållanden, och i så fall vilken straffbestämmelse som ska gälla.

De förmåner som hanteras av Arbetsförmedlingen, a-kassorna och kommunerna och som omfattas av bidragsbrottslagen saknar också en anmälningsskyldighet för mottagaren av ersättning.¹³² Eftersom bidragsbrottslagen gäller för dessa förmåner, men det inte finns någon anmälningsskyldighet för enskilda inskriven i lag eller förordning, innebär det att det i princip inte är brottsligt för dessa mottagare av ersättning att underlåta att inkomma med uppgifter om ändrade förhållanden. I praktiken innebär det att underlåtenhet att anmäla ändrade förhållanden i princip endast är straffbart när det gäller vissa förmåner. Detta trots att det är fråga om exakt samma typ av gärning. Det innebär också att det är onödigt arbete att utreda underlåtenhet att anmäla ändrade förhållanden när det gäller dessa förmåner där gärningen inte är straffbar varken enligt bidragsbrottslagen eller brottsbalken.

Riksrevisionen bedömer att det är oklart om detta är en avsiktlig åtskillnad mellan myndigheternas förutsättningar i arbetet med bidragsbrott. Avsaknad av anmälningsskyldighet innebär nämligen att antalet misstänkta bidragsbrott vid dessa myndigheter sannolikt blir lägre än vad det skulle kunna ha blivit om en sådan skyldighet funnits.

¹³⁰ Ett bedrägeri kan dock under vissa omständigheter begås genom underlåtenhet att lämna viss information.

¹³¹ Brottsbalken. En kommentar. Del I (1–12 kap.) Brotten mot person och förmögenhetsbrottet m.m.

¹³² Sedan 2011 handlägger Arbetsförmedlingen även etableringsersättning till vissa nyanlända invandrare. För denna förmån finns en anmälningsskyldighet. Etableringsersättning har dock inte inkluderats i granskningen.

Riksrevisionen bedömer att regeringen behöver se över sin styrning och ambitionsnivå när det gäller varje enskild bidragsutbetalande myndighets arbete med bidragsbrott. Regeringen borde också se över vilka förutsättningar myndigheterna har att tillämpa bidragsbrottslagen. I Migrationsverkets fall finner Riksrevisionen att det, ur ett lönsamhetsperspektiv, är märkligt att regeringen å ena sidan styr myndigheten att delta i ett resurskrävande samverkansuppdrag samtidigt som den inte har stöd i regelverket för att arbeta effektivt med bidragsbrottsfrågorna. Riksrevisionen menar att regeringen ställt för höga krav på Migrationsverket att delta i samverkan med andra myndigheter.

När det gäller Arbetsförmedlingen är utbetalningarna av ekonomiska förmåner till enskilda individer relativt små, den större delen av myndighetens utbetalningar går till företag. Bidragsbrottslagen omfattar emellertid inte utbetalningar till företag. För gärningar som är straffbara används bedrägeribestämmelsen i brottsbalken. Riksrevisionen kan konstatera att det finns en diskrepans mellan bedrägeribestämmelsen och bidragsbrottslagen när det gäller underlåtenhet och grov oaktsamhet. Bedrägeribestämmelsen är svår att tillämpa på gärningar som handlar om att företag underlåtit att anmäla ändrade förhållanden eftersom det krävs att underlåtenheten anses ha varit ett aktivt vilseledande. Enligt bedrägeribestämmelsen är det inte heller straffbart att vara grovt oaktsam i lämnandet av uppgifter.

Riksrevisionen bedömer att i de fall företag skulle uppge felaktiga uppgifter till Arbetsförmedlingen torde risken vara större för felaktiga utbetalningar med höga belopp än den är för någon av de mindre förmåner som utbetalas till enskilda individer. Trots det finns inte motsvarande anmälningsskyldighet för myndigheterna att polisanmäla juridiska personer som agerat på ett sätt som lett till fara för felaktiga utbetalningar till företag. Däremot kan personer som driver företag dömas för bidragsbrott genom att medverka till att lämna oriktiga uppgifter. Till exempel har en VD för ett assistansföretag dömts för bidragsbrott genom att ha medverkat till att oriktiga uppgifter lämnats till Försäkringskassan, vilket lett till att ersättning för personlig assistans betalats ut felaktigt.¹³³

Sammantaget anser Riksrevisionen att regeringen inte varit tillräckligt nyanserad i sin styrning av de bidragsutbetalande myndigheternas arbete med bidragsbrott, utan har styrt samtliga bidragsutbetalande myndigheter på ungefär samma sätt, oavsett förutsättningar och vilka förmåner myndigheterna hanterar. Riksrevisionen bedömer att regeringen skulle kunna ge myndigheterna bättre förutsättningar för ett effektivt arbete med bidragsbrott.

¹³³ Hovrättens för Västra Sverige dom B 3294-10.

6.3.2 *Antalet misstänkta bidragsbrott avviker från regeringens bedömning av brottslighetens omfattning*

Regeringen menade i propositionen till bidragsbrottslagen att mycket talar för att brottsligheten mot välfärdssystemen är omfattande. Även Riksrevisionsverket och FUT-delegationen har tidigare bedömt att de felaktiga utbetalningarna som beror på fusk är omfattande.

Granskningen visar dock att den andel av de belopp som statliga myndigheter i praktiken återkräver av enskilda medborgare på grund av misstanke om bidragsbrott är liten. En förklaring till att en så liten del av återkraven beror på bidragsbrott är svårigheter att bevisa uppsåt eller grov oaktsamhet. I praktiken innebär lagstiftningen att det ställs höga krav för att en handling ska kunna bedömas som uppsåtlig eller grovt oaktsam. Riksrevisionen ställer sig frågande till om regeringen beaktat detta i bedömningen av hur stor brottsligheten är. Om inte så finns en diskrepans mellan bidragsbrott i lagens nuvarande mening och uppsåtligt fusk i regeringens mening, vilket gör att det finns en risk för att regeringen överskattat omfattningen av brottsligheten.

Riksrevisionen anser därför att det finns anledning för regeringen att fundera över sin bedömning av storleken på de felaktiga utbetalningar som beror på medvetna felaktigheter och därmed bidragsbrott. De bidragsutbetalande myndigheterna kan omöjligen upptäcka alla bidragsbrott. Säkerligen är mörkertalet ganska stort. När det gäller brottslighetens omfattning är bedömningen som FUT-delegationen gjort, att cirka hälften av de felaktiga utbetalningarna beror på avsiktliga fel från individen, emellertid anmärkningsvärt långt ifrån den andel av myndigheternas sammanlagda återkravsbelopp som beror på att myndigheten misstänker bidragsbrott. Till exempel polisanmäler Försäkringskassan 15 procent av sina totala återkrav, medan övriga myndigheter anmäler en betydligt lägre andel av återkraven. En konsekvens av detta är att det finns en risk för att regeringens styrning baseras på en föreställning om att bidragsbrottens omfattning är större än vad den i själva verket är, vilket kan leda till felaktiga prioriteringar och en alltför hög ambitionsnivå på arbetet med bidragsbrott.

6.4 Ingen tydlig effektivisering sedan bidragsbrottslagen infördes

6.4.1 *Arbetet med bidragsbrott har delvis förbättrats ...*

Trots de, i många avseenden generella, brister som kvarstår efter införandet av bidragsbrottslagen har vi i granskningen funnit några exempel på att arbetet med bidragsbrott effektiviserats på Försäkringskassan och CSN.

Riksrevisionen kan konstatera att utvecklingen avseende antalet polisanmälningar om bidragsbrott varierar mellan de olika statliga myndigheterna, a-kassorna och kommunerna. När det gäller Försäkringskassan har polisanmälningarna minskat i antal. Minskningen verkar vara en följd av att myndigheten numer gör en noggrannare preliminär bedömning av uppsåt innan polisanmälan görs, vilket leder till att färre, men mer relevanta, ärenden polisanmäls. De brottsutredande myndigheterna framhåller att Försäkringskassan blivit mycket bättre på att bedöma både vilka ärenden som ska polisanmälas och hur en polisanmälan ska se ut. I CSN:s fall har antalet polisanmälningar om bidragsbrott däremot ökat sedan lagen infördes. Ökningen kan förklaras av att myndigheten utökat antalet kontrollutredare, vilket gör att fler impulser om bidragsbrott hinner utredas och polisanmälas. CSN:s polisanmälningar får också goda betyg av de brottsutredande myndigheterna.

Även för a-kassor och kommuner har antalet anmälningar om bidragsbrott ökat sedan lagen infördes. I granskningen har vi inte funnit någon förklaring till ökningen men enligt flera brottsutredare är mycket av det som polisanmäls inte relevant, på så sätt att det uppenbart inte finns någon misstanke om brott.

Riksrevisionen har inte kunnat se några stora effekter av den positiva utvecklingen på Försäkringskassan och CSN i myndigheternas statistik avseende avskrivningar eller personuppklarade brott, men bedömer att den ökade precisionen avseende vad som anmäls och hur anmälningarna ser ut, det vill säga kvaliteten på polisanmälningarna, skapar förutsättningar för effektivare bidragsbrottsutredningar. Detta torde i förlängningen leda till färre avskrivningar och en större andel personuppklarade brott.

I granskningen har Riksrevisionen dessutom gjort en grov uppskattning av lönsamheten i myndigheternas arbete med bidragsbrottsärenden. Uppskattningen visar att arbetet är lönsamt på Försäkringskassan och CSN eftersom intäkterna av bidragsbrottsarbetet överstiger kostnaderna. Försäkringskassan, som gör betydligt färre polisanmälningar i dag än när lagen infördes, har betydligt högre intäkter i form av återkrav, och summan av de förhindrade felaktiga utbetalningarna är större än tidigare. Samtidigt har antalet kontrollutredare och därmed kostnaderna för arbetet med bidragsbrott minskat. CSN gör visserligen fler polisanmälningar i dag än när lagen infördes, men de felaktiga utbetalningar som myndigheten förhindrar har samtidigt ökat markant. CSN:s intäkter i form av återkrav som beror på bidragsbrott har också ökat. Antalet kontrollutredare har ökat från en till fyra personer, vilket gör att kostnaderna för bidragsbrottsarbetet har ökat. De intäkter CSN får in till statskassan har emellertid ökat mer än kostnaderna. Granskningen visar således att arbetet med bidragsbrott är lönsamt för Försäkringskassan och CSN och att lönsamheten för dessa myndigheter har ökat sedan lagen infördes.

Trots den positiva utvecklingen sedan 2007 bedömer Riksrevisionen att utvecklingen inte i första hand beror på att bidragsbrottslagen infördes. Till exempel skedde de särskilda satsningar som regeringen gjort på Försäkringskassans kontrollarbete innan lagen infördes. Vidare är det lärande som utvecklats mellan Försäkringskassan, polis och åklagare en tydlig konsekvens av det egeninitierade samarbetet mellan Försäkringskassan, polismyndigheterna och Åklagarmyndigheten i Västmanlandsmodellen, vilket påbörjades redan tidigare när brottsligheten rubricerades som bedrägeri mot Försäkringskassan.

Riksrevisionen kan konstatera att förbättringen avseende kvaliteten på polisanmälningar och lönsamheten i bidragsbrottsarbetet har skett på de två myndigheter som har specialiserat kontrollarbetet genom att särskilt utsedda personer ansvarar för att utreda och anmäla myndighetens misstankar om bidragsbrott.

6.4.2 ... men det finns också tecken på att arbetet blivit mindre effektivt

Granskningen visar även att det finns tecken på att arbetet med bidragsbrott blivit mindre effektivt sedan bidragsbrottslagen infördes 2007. När det gäller Försäkringskassan har genomströmningstiderna dubblerats och andelen av de ärenden som Försäkringskassan kontrollerar som senare personuppklassas är fortfarande försvinnande liten. Även tiden det tar för polis och åklagare att utreda misstänkta bidragsbrott har ökat.

När det gäller lönsamheten visar granskningen visserligen att utvecklingen på Försäkringskassan och CSN är positiv. I CSN:s fall kommer dock andelen av återkraven som beror på bidragsbrott troligen alltid att vara liten eftersom studiestödssystemet är förskottande och en hel del av de utbetalningar som definieras som felaktiga egentligen varit korrekta vid tidpunkten för beslutet. Det innebär att en stor del av återkraven beror på hur systemet är uppbyggt, snarare än på brottslighet, och kommer att göra det i framtiden också, givet att nuvarande system kvarstår.

Riksrevisionen bedömer att det inte är troligt att övriga myndigheter kan utvecklas i samma positiva riktning som Försäkringskassan och CSN. När det gäller Migrationsverket och Arbetsförmedlingen handlar misstankarna om bidragsbrott i princip alltid om små belopp, vilket gör att intäkterna sannolikt inte kommer att bli så mycket större framöver. För att arbetet med bidragsbrott ska bli mer lönsamt på dessa myndigheter behöver således kostnaderna minska.

Sammantaget bedömer Riksrevisionen att det finns en rad problem i tillämpningen av bidragsbrottslagen. Flera brister i utredningskedjan gör

dessutom att det inte blir så mycket av de misstänkta bidragsbrotten. Det har också framkommit att utvidgningen av det straffbara området, i form av införandet av vårdslöst bidragsbrott, i praktiken har haft mycket begränsad effekt, åtminstone när det gäller vad som polisanmäls.

6.5 Rekommendationer

6.5.1 Till regeringen

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att

- se över ambitionsnivån och nyansera sin styrning när det gäller varje bidragsutbetalande myndighets arbete med bidragsbrott
- se över vilka förutsättningar myndigheterna har att tillämpa bidragsbrottslagen. Regeringen bör följa upp och se över hur lagstiftningen fungerar för de olika myndigheterna
- tydliggöra om asylsökande ska vara skyldiga att anmäla ändrade förhållanden, och om så är fallet bör regeringen tydliggöra vilken straffbestämmelse som ska gälla. Ett sådant tydliggörande är även nödvändigt när det gäller enskilda som får förmåner som omfattas av bidragsbrottslagen och utbetalas av Arbetsförmedlingen, a-kassorna och kommunerna. Om regeringen avser att göra skillnad mellan de olika förmånerna i detta avseende bör det anges och motiveras
- i sin styrning av arbetet mot bidragsbrott, utgå från ärendets gång i hela kedjan och analysera vilka konsekvenser en resursförstärkning hos den bidragsutbetalande myndigheten får för polis och åklagare.

6.5.2 Till de bidragsutbetalande myndigheterna

Riksrevisionen rekommenderar de bidragsutbetalande myndigheterna att

- se till att förmånshandläggare har kunskap om bidragsbrottslagen
- dokumentera den information om regelverket som myndigheten ger till de individer som ansöker om förmåner
- säkerställa att kvaliteten på polisanmälningar om bidragsbrott är god
- säkerställa att bidragsbrottsärenden hanteras löpande så att stora ärendebalanser undviks och preskribering inte förekommer
- föra, åtminstone grundläggande, statistik kring bidragsbrottsärenden i form av till exempel antal polisanmälningar och återkrav som lett till polisanmälan.
- Riksrevisionen rekommenderar Pensionsmyndigheten att säkerställa att det finns en kontrollverksamhet inom myndigheten så att befintliga bidragsbrottsärenden utreds, och polisanmälan görs i de fall det bedöms förekomma uppsåt eller grov oaktsamhet.

6.5.3 Till de brottsutredande myndigheterna

Rekommendationer till de brottsutredande myndigheterna

- Riksrevisionen rekommenderar polismyndigheterna att förbättra återkopplingen i bidragsbrottsärenden till de bidragsutbetalande myndigheterna, a-kassorna och kommunerna i syfte att ge dem bättre kunskap om vilka uppgifter en anmälan om misstänkt brott behöver innehålla för att polisen ska kunna utreda brottsmisstanken och redovisa ärendet till åklagare.
- Riksrevisionen rekommenderar att Rikspolisstyrelsen ser till att brottsutredarna har nödvändig kunskap för att kunna utreda bidragsbrott.
- Riksrevisionen rekommenderar de brottsutredande myndigheterna att säkerställa att bidragsbrottsärenden hanteras löpande så att stora ärendebalanser undviks och preskribering inte förekommer.
- Riksrevisionen rekommenderar Åklagarmyndigheten att förbättra återkopplingen i bidragsbrottsärenden till polismyndigheterna och till de bidragsutbetalande myndigheterna, a-kassorna och kommunerna i syfte att ge dem bättre kunskap om vilka uppgifter en anmälan om misstänkt brott behöver innehålla, men också vad som krävs för att en brottsmisstanke i slutändan ska leda till åtal.

6.6 Kommentar till förslaget om administrativ sanktionsavgift

Utredningen om administrativ sanktionsavgift har i början av 2011 lämnat sitt förslag till regeringen. Riksrevisionen bedömer att en del av de problem som framkommit i granskningen bör kunna åtgärdas om förslaget om en administrativ straffavgift införs.

Samtidigt vill Riksrevisionen påpeka att det endast är den andel av bidragsbrottsärendena som klassas som ringa och vårdslösa som enligt huvudregeln i förslaget kommer att åtgärdas om förslaget genomförs. Om förslaget införs bör regeringen beakta de iakttagelser Riksrevisionen gjort i granskningen om att handläggare på de bidragsutbetalande myndigheterna i stor utsträckning saknar stöd och utbildning i bidragsbrottslagen, eftersom det – om förslaget införs – blir handläggarna som kommer avgöra om straffavgift ska påföras samt avgöra vilka ärenden som fortsatt ska anmälas till polis eller åklagare.

Riksrevisionen menar också att det är viktigt att fundera över risken med att personer som inte har svenska som modersmål påverkas av det nya systemet eftersom myndigheterna inte alltid anlitar tolk och det därför finns risk för att de inte har förstått till exempel vilken skyldighet de har att inkomma med uppgifter om ändrade förhållanden.

Slutligen ser Riksrevisionen att det finns en risk för att det nya systemet kan komma att uppfattas som orättvist. De problem som finns i den nuvarande utredningskedjan kommer med all sannolikhet att kvarstå för de grova bidragsbrotten, vilket innebär att sannolikheten för att ett grovt bidragsbrott klaras upp kommer fortsätta att vara liten. Om en misstanke om grovt bidragsbrott inte klaras upp kommer ärendet inte att kunna skickas tillbaka till den bidragsutbetalande myndigheten för straffavgift. Straffavgiften kommer i stället att drabba de mindre allvarliga handlingarna, och där kommer inga krav längre att ställas på att kunna bevisa uppsåt.

Källförteckning

Lagar och förordningar m.m.

Bidragsbrottslag (2007:612).

Brottsbalken (1962:700).

Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Artikel 6:1. (Gäller som lag i Sverige enligt lagen (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.)

Hovrättens för Västra Sverige dom B 3294-10.

Rättegångsbalken (1942:740).

Riksdagstryck

Betänkande 2006/07:SfU12 *Bidragsbrottslag*.

Proposition. 2005/06:1 *Budgetpropositionen för 2006*.

Proposition 2006/07:80 *Bidragsbrottslag*.

Proposition. 2006/07:100 *2007 års ekonomiska vårproposition*.

Proposition 2007/08:48 *Underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen*.

Riksdagsskrivelse 2006/07:214.

Statens offentliga utredningar

Bidragsbrott, SOU 2006:48, Bidragsbrottsutredningen.

Bidragsspärr, SOU 2008:100, Utredningen om bidragsspärr.

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

Sanktionsavgifter på trygghetsområdet, SOU 2011:3, Utredningen om administrativa sanktionsavgifter.

Återkrav inom välfärdssystemen – förslag till lagstiftning, SOU 2009:6, Utredningen om enhetligare regler om återkrav.

Rapporter

FUSK – systembrister och fusk i välfärdssystemen, RRV 1995:31,
Riksrevisionsverket 1995.

Förtidspension – fusk och systembrister, RRV 1995:32, Riksrevisionsverket 1995.

Inspektion av Polismyndigheternas handläggning av bedrägeriärenden,
Inspektionsrapport 2009:5, Rikspolisstyrelsen 2009.

*Kritik mot Polismyndigheten i Stockholms län för långsam handläggning av
bedrägeriärenden – en granskning av handläggningstiderna vid
bedrägerirotel Syd*, JO Inspektionsrapport 2010-02-16, dnr 2576-2009,
Justitieombudsmannen 2010.

Samverkan mot bidragsbedrägerier, rapport 2008:6,
Brottsförebyggande rådet 2008.

Uteslutning, fränkännande och polisanmälan, IAF Rapport 2009:9,
Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen 2009.

Varför blir det fel? Orsaker till felaktiga utbetalningar från trygghetssystemen,
Delegationen mot felaktiga utbetalningar, rapport 5, 2007.

Övriga källor

Allmän kriminalrätt (2001), Nils Jareborg.

Attitydundersökning om bidragsfusk 2010, på uppdrag av projektgrupp inom
ESV:s Samverkansuppdrag), TNS SIFO.

Bidragsbrottslagen, RättsPM 2010:2, utvecklingscentrum, Åklagarmyndigheten.

*Brottsbalken. En kommentar. Del I (1–12 kap.) Brotten mot person och
förmögenhetsbrottet m.m.* Lena Holmqvist, Madeleine Leijonhufvud,
Per Ole Träskman, Suzanne Wennberg.

Försäkringskassans kontrollutredningar under 2010,
Resultatuppföljning 2011-02-07, Försäkringskassan 2010.

Gemensam handlingsplan för att bekämpa bidragsbrott, dnr 43030-2007,
Försäkringskassan 2007.

Handledning misstänkt brott, CSN 2010.

Misstänkt brott, Vägledning 2004:1 version 6, Försäkringskassan 2010.

*Redovisning av uppdrag avseende gemensam strategi för att bekämpa
bidragsbedrägerier*, dnr 43030-2007, Försäkringskassan 2010.

*Regleringsbrev för budgetåret 2006 avseende Arbetsmarknadsverket,
Regeringsbeslut N2005/10051/A.*

*Regleringsbrev för budgetåret 2007 avseende Arbetsmarknadsstyrelsen,
Regeringsbeslut N2006/11589/A.*

Rutin för anmälan om brott, Försäkringskassan 2010.

Rutiner för utredning av misstänkta brott, CSN 2010.

Rutiner vid polisanmälan, Arbetsförmedlingen 2008.

*Samverkansuppdrag om utveckling av metoder för och redovisning av resultat av
arbetet mot felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen, Regeringsbeslut
Fi 2009/2137.*

Utlänningshandboken, Migrationsverket 2008.

*Återrapportering om förhindrande av felaktiga utbetalningar och förbättring av
regeltillämpningen (a) enligt Arbetsförmedlingens regleringsbrev för 2007,
dnr. 06-3379-00, Arbetsförmedlingen.*

Intervjuer

Intervjuer har genomförts med företrädare för Arbetsförmedlingen, CSN, Försäkringskassan, Migrationsverket, Pensionsmyndigheten, Polismyndigheten i Västmanlands län, Polismyndigheten i Stockholms län, Rikspolisstyrelsen, Åklagarmyndigheten och representanter för Finansdepartementet.

Bilaga Metodbeskrivning av enkätundersökning

Riksrevisionen har i granskningen genomfört webbaserade enkäter som har skickats ut till handläggare inom de bidragsutbetalande myndigheterna, a-kassorna och kommunerna samt till brottsutredare inom polisen och åklagare vid Åklagarmyndigheten. Två påminnelser skickades ut under undersökningsperioden som pågick den 1–24 november 2010. När det gäller handläggarna inom kommunerna har telefonintervjuer gjorts under perioden 11 november–3 december 2010. Till brottsutredarna inom polisen har postenkäter skickats ut, eftersom det förekommer vissa svårigheter för brottsutredarna inom polismyndigheterna att utnyttja Internet och därmed att besvara webbenkäter.

Urval

Urvalet av handläggare vid de *bidragsutbetalande myndigheterna* har gjorts genom ett obundet slumpmässigt urval. Storleken på respektive urval har gjorts med utgångspunkt från antalet handläggare vid varje myndighet. Kravet var att urvalet skulle vara tillräckligt stort så att resultaten från enkätundersökningarna ska vara representativa inom respektive myndighet.

Tabell B1. Metod och urvalsstorlek för respektive undersökningsgrupp

Undersökningsgrupp	Metod	Antal handläggare	Urval
Försäkringskassan – handläggare	Webbenkät	Ca 8 000	220
Försäkringskassan – kontrollutredare	Webbenkät	150	100
CSN – handläggare	Webbenkät	Ca 700	150
CSN – kontrollutredare	Webbenkät	4	4
Arbetsförmedlingen	Webbenkät	5 043	220
Migrationsverket	Webbenkät	Ca 400	150
Pensionsmyndigheten	Webbenkät	535	180
Kommuner	Telefonintervju	852	100
A-kassor	Webbenkät	424	424
Polisen	Postenkät	131	94
Åklagarmyndigheten	Webbenkät	115	115

Urvalet av respondenter på *kommuner, a-kassor och polismyndigheter* har vi behövt anpassa efter respektive organisationsstruktur. Eftersom det inte varit möjligt för oss att undersöka samtliga 290 kommuner, 32 a-kassor och 21 polismyndigheter har vi gjort ett urval av fem enheter inom respektive organisation. Detta innebär att resultaten som framkommer i granskningen främst gäller för dessa fem kommuner, a-kassor respektive polismyndigheter, medan det är svårare att generalisera resultaten till att gälla hela organisationen. Vår bedömning är dock att resultaten ändå pekar på problem som sannolikt även förekommer vid övriga kommuner, a-kassor och polismyndigheter, eftersom vi inte gjort ett urval baserat på organisationer med särskilt stora problem att hantera bidragsbrottsärenden.

När det gäller *kommuner* har vi gjort ett urval bland handläggare inom de fem största kommunerna, det vill säga:

- Stockholm
- Göteborg
- Malmö
- Uppsala
- Linköping.

Vår utgångspunkt har varit att det inom de stora kommunerna – om några – borde finnas handläggare som har kunskap om och kommit i kontakt med bidragsbrottsärenden, vilket möjligen inte är fallet i alla mindre kommuner. I de fall vi finner brister i de utvalda stora kommunerna torde det även finnas brister i de mindre kommunerna som är minst lika stora – om inte större. Detta gör att vi blir tämligen generösa i vår bedömning av kommunernas arbete med bidragsbrottsfrågor.

I de fem utvalda kommunerna finns det totalt 850 handläggare inom socialtjänsten som kan tänkas komma i kontakt med misstänkta bidragsbrott. Av dessa gjorde vi ett urval om 100 handläggare som fick delta i vår telefonintervju.

I urvalet av fem *arbetslöshetskassor* har vår utgångspunkt varit att de ska vara relativt stora, tillhöra olika branscher och företräda såväl arbetare som tjänstemän. Därutöver har vi även valt ut Alfa-kassan, som är den a-kassa som äger rätt att utbetala arbetslöshetsersättning enligt den så kallade grundförsäkringen till enskilda som inte är medlemmar i någon annan a-kassa. De a-kassor som vi valt ut är:

- Akademikernas erkända arbetslöshetskassa
- Arbetslöshetskassan Alfa
- Kommunalarbetarnas arbetslöshetskassa
- IF Metalls arbetslöshetskassa
- Unionens arbetslöshetskassa.

Urvalet har stämts av med arbetslöshetskassornas samorganisation (SO) så att urvalet täcker olika grupper av försäkringstagare, såsom till exempel arbetare och tjänstemän. De handläggare som ingått i vårt urval har varit sådana som vid sin a-kassa kan upptäcka, och i vissa fall även utreda, misstänkta bidragsbrott. Enkäten har skickats ut till samtliga dessa handläggare, totalt 424 stycken.

Vidare har vi, efter diskussion med och förslag från Rikspolisstyrelsen, valt ut *polismyndigheter* som är både stora och små och som är geografiskt spridda i landet. De utvalda polismyndigheterna är:

- Polismyndigheten i Stockholms län
- Polismyndigheten i Västra Götalands län
- Polismyndigheten i Västmanlands län
- Polismyndigheten i Norrbottens län
- Polismyndigheten i Gotlands län.

Polismyndigheten i Västmanlands län har valts ut särskilt för att närmare ta reda på varför den så kallade Västmanlandsmodellen fungerat så bra i länet.

Kontaktpersoner vid respektive polismyndighet har angivit antalet brottsutredare inom länet som har störst erfarenhet av att arbeta med bidragsbrottsärenden. Sammantaget uppgick antalet brottsutredare i de fem länen till 131 stycken, och i samtliga län utom Norrbottens län gjorde vi ett totalurval av de angivna brottsutredarna. Vid Polismyndigheten i Norrbottens län kan bidragsbrottsärenden fördelas på samtliga brottsutredare, varför ett urval om 25 brottsutredare gjordes inom polismyndigheten. Totalt sett skickades postenkäter ut till 94 brottsutredare.

När det gäller *Åklagarmyndigheten* omfattar urvalet de 1–4 åklagare som enligt kontaktpersoner vid respektive åklagarkammare handlagt flest bidragsbrott vid respektive kammare. Totalt skickades enkäten till 112 åklagare.

Svarsfrekvens

I nästan varje urvalsgrupp finns några personer som av olika anledningar inte ska eller kan besvara enkäten. Det kan till exempel bero på att de inte längre arbetar inom området eller att de under perioden för undersökningen haft semester. Alla dessa personer räknar vi som övertäckning, och dessa exkluderas när vi beräknar svarsfrekvensen.

Tabell B2. Urval och svarsfrekvens för respektive undersökningsgrupp

Undersökningsgrupp	Urval	Övertäckning	Svar	Svarsfrekvens (%)
Försäkringskassan – handläggare	220	8	149	70
Försäkringskassan – kontrollutredare	100	2	89	91
CSN – handläggare	150	1	124	83
CSN – kontrollutredare	4	0	4	100
Arbetsförmedlingen	220	4	159	74
Migrationsverket	150	3	76	52
Pensionsmyndigheten	180	6	129	74
Kommuner	100	0	84	84
A-kassor	424	10	352	85
Polisen	94	okänd	58	62
Åklagarmyndigheten	115	3	84	74

Svarsfrekvensen är överlag god, även om det finns en viss variation mellan undersökningsgrupperna. Svarsfrekvensen är särskilt hög bland kontrollutredarna vid CSN och Försäkringskassan, men även bland handläggarna vid CSN, kommunerna och a-kassorna. Här är svarsfrekvensen högre än 80 procent. Bland handläggarna vid Migrationsverket samt brottsutredarna vid polismyndigheterna var svarsfrekvensen relativt låg, här har endast 52 respektive 62 procent svarat.

Tidigare utgivna rapporter från Riksrevisionen

Alla Riksrevisionens tidigare utgivna rapporter finns tillgängliga på
www.riksrevisionen.se

2010	2010:1	Styrning inom arbetsmarknadspolitiken – mål, styrkort och modeller för resursfördelning
	2010:2	Regeringens försäljning av Vasakronan
	2010:3	Från många till en – sammanslagningar av myndigheter
	2010:4	Klassificering av kurser vid universitet och högskolor – regeringens styrning och Högskoleverkets uppföljning
	2010:5	Arbetspraktik
	2010:6	Arbetsförmedlingens arbete med arbetsgivarkontakter
	2010:7	Inställda huvudförhandlingar i brottmål
	2010:8	Sveaskog AB och dess uppdrag
	2010:9	En förändrad sjukskrivningsprocess
	2010:10	Hanteringen av mängdbrott – en kärnuppgift för polis och åklagare
	2010:11	Enhetlig beskattning?
	2010:12	Riksrevisorernas årliga rapport 2010
	2010:13	Säkerheten i statens betalningar
	2010:14	Tillämpningen av det finanspolitiska ramverket. Regeringens redovisning i 2010 års ekonomiska vårproposition
	2010:15	AB Svensk Exportkredit
	2010:16	Underhåll av järnväg
	2010:17	Kapitalförvaltning i tider av kraftiga värdeförändringar. En granskning av åtta statligt bildade stiftelser och regeringen som stiftare
	2010:18	Informationsutbyte mellan myndigheter med ansvar för trygghetssystem – har möjligheter till effektivisering utnyttjats?
	2010:19	Förberedelsearbetet i apoteksreformen
	2010:20	Den nordiska stridsgruppen 2008 - en del av EU:s snabbinsatsförmåga
	2010:21	Statliga stöd i alkoholpolitiken – Påverkas ungas alkoholkonsumtion?
	2010:22	Underhållsstödet – för barnens bästa?
	2010:23	Polisens brottsförebyggande arbete – har ambitionerna uppnåtts?
	2010:24	Sveriges skatteavtal med andra länder – effekterna av regeringens arbete

2010:25	Kostnadskontroll i stora väginvesteringar?
2010:26	Statens insatser för att komma åt vinster från brottslig verksamhet – ett bättre samarbete ger högre utbyte
2010:27	Förvaltningen av samhällsekonomiska metoder inom infrastrukturuområdet
2011	2011:1 Säsongsarbetslösa och arbetslöshetsförsäkringen – omställningsförsäkring eller yrkesförsäkring?
	2011:2 Använder lärosätena resurserna effektivt? Effektivitet och produktivitet för universitet och högskolor
	2011:3 Oförbrukade forskningsbidrag vid universitet och högskolor
	2011:4 IT inom statsförvaltningen – har myndigheterna på ett rimligt sätt prövat frågan om outsourcing bidrar till ökad effektivitet?
	2011:5 Statliga IT-projekt som överskrider budget
	2011:6 Kostnadskontroll i stora järnvägsinvesteringar?
	2011:7 Trafikverkens produktivitet – hur mycket infrastruktur för pengarna?
	2011:8 Klimatinsatser utomlands – statens köp av utsläppskrediter
	2011:9 Myndigheternas insatser för finansiell stabilitet – Lärdomar i ljuset av utvecklingen i Baltikum 2005–2007
	2011:10 Biodrivmedel för bättre klimat – Hur används skattebefrielsen?
	2011:11 Tydlighet och transparens i budgetpropositionen för 2011? – Redovisningen av finans- och sysselsättningspolitiska ramverk
	2011:12 Statens stöd till studieförbunden
	2011:13 Leverans på utsatt tid? En granskning av försvarets internationella materiellsamarbeten
	2011:14 Svenska bidrag till internationella insatser
	2011:15 Försvarsmaktens stöd till samhället vid kriser
	2011:16 Statliga insatser för akademiker med utländsk utbildning – förutsägbara, ändamålsenliga och effektiva?
	2011:17 Samordning av stöd till barn och unga med funktionsnedsättning – Ett (o)lösligt problem?
	2011:18 Brott utsatt – Myndigheternas hantering av ekonomisk kompensation på grund av brott
	2011:19 Rätt information vid rätt tillfälle inom vård och omsorg – samverkan utan verkan?

Beställning: publikationsservice@riksrevisionen.se