

Rapport 2008:6

Samverkan mot bidrags- bedrägerier

Exemplet Västmanland och Skåne

brå

brottsförebyggande rådet

Samverkan mot bidragsbedrägerier

Exemplet Västmanland och Skåne

Rapport 2008:6

Brå – centrum för kunskap om brott och åtgärder mot brott

Brottsförebyggande rådet (Brå) verkar för att brottsligheten minskar och tryggheten ökar i samhället. Det gör vi genom att ta fram fakta och sprida kunskap om brottslighet, brottsförebyggande arbete och rättsväsendets reaktioner på brott.

Denna rapport kan beställas hos bokhandeln eller hos
Fritzes Kundservice, 106 47 Stockholm
Telefon 08-690 91 90, fax 08-690 91 91, e-post order.fritzes@nj.se

Produktion:

Brottsförebyggande rådet, Information och förlag,
Box 1386, 111 93 Stockholm

Telefon 08-401 87 00, fax 08-411 90 75, e-post info@bra.se

Brå på Internet www.bra.se

Författare: Mattias Friström, Isabel Schoultz, Sandra Åslund, Lars Korsell.

Omslag: Ylva Hellström

Tryck: Edita Norstedts Västerås 2008

© Brottsförebyggande rådet 2008

ISSN 1100-6676

ISBN 978-91-85664-92-4

Innehåll

Förord	5
Sammanfattning	7
Västmanlandsmodellen	7
Utvärderingen	7
Konsekvent införda hörnstenar leder till bra samverkan	8
Mål och resurser styr samverkan	9
Ett gemensamt forum: den fjärde hörnstenen	9
1. Inledning	11
Syfte och frågeställningar	13
Rapportens disposition	13
Metod och urval	13
Bedrägeri och Försäkringskassans kontrollverksamhet	16
Västmanlandsmodellen	19
SAMEB	20
Analysmodell	20
2. Effekter	23
Försäkringskassan anmäler fler ärenden	23
Bättre kvalitet på Försäkringskassans anmälningar	26
Effektivare handläggning	28
Ökad lagföring	32
Effekter – resultat i fokus	37
3. Mål	38
Formella mål	38
Myndigheternas mål	39
Mål på tjänstemannanivå	41
Mål inom SAMEB	42
Mål – resultat i fokus	44
4. Samverkan	45
Västmanlandsmodellen	45
Nära samverkan i Västmanlands län	48
Alla projektmål är inte uppfyllda i Skåne län	49
SAMEB	51
Organisationskulturer i samverkan	52
Social legitimitet	53
Beroende mellan myndigheter	55
Skillnad i resurser kan påverka samverkan	56
Prioriteringar i samverkan	59
Sekretesshinder för samverkan	60
Samverkan – resultat i fokus	62

5. Selektion	63
Hantering av ärenden i kontroll- och rättskedjan	63
Västmanlandsmodellens beslutskedja	63
Vilka ärenden hanteras och prioriteras?	68
Brist på resurser påverkar	71
Brist på kunskap påverkar	73
Allt som blivit fel är inte brottsligt	73
Vilka gärningspersoner selekteras fram?	79
Selektion – resultat i fokus	81
6. Västmanlandsmodellens brottsförebyggande effekt	82
7. Slutsatser och förslag	84
Västmanlandsmodellens hörnstenar	84
Hinder för samverkan, men också möjligheter	87
Referenser	90

Förord

Två centrala begrepp i tiden är samverkan och bidragsfusk. Myndigheter och andra aktörer har behov av att hitta smidiga samarbetsformer för att lösa sina uppgifter. Ett sådant samarbetsområde är bedrägerier mot Försäkringskassans olika bidrag och försäkringar, ett problem som fått allt större uppmärksamhet på senare år. Vi talar om brott mot välfärdssystemen och om hur Försäkringskassan, polis och åklagare effektivt ska samarbeta.

I Västmanland tog åklagare, polis och Försäkringskassan initiativ till att regelbundet träffas för att på ett övergripande plan diskutera anmälningar och utredningar om bedrägerier mot Försäkringskassan. Anmälningsrutiner och andra metoder förbättrades. Försäkringskassan utsåg särskilda handläggare för att hantera dessa ärenden och Polisen och Åklagarmyndigheten utsåg på liknande sätt särskilda poliser och åklagare. Dessa personer gick också en gemensam utbildning för att Försäkringskassans handläggare skulle få en djupare insikt i polisens och åklagarens roller och för att polis och åklagare skulle lära sig om Försäkringskassans uppgifter och om socialförsäkringssystemen. Denna form av samverkan fick namnet Västmanlandsmodellen och har sedan spridit sig över landet.

På uppdrag av Delegationen mot felaktiga utbetalningar (FUT-delegationen) har Brottsförebyggande rådet (Brå) utvärderat Västmanlandsmodellen och gjort nedslag i Västmanlands och Skåne län. Projektet har även sneglat på en annan samverkansform, SAMEB, Samverkan mot Ekonomisk Brottslighet, för att undersöka likheter och skillnader med Västmanlandsmodellen.

Utvärderingen har genomförts på Brå:s Enhet för forskning om ekonomisk och organiserad brottslighet av utredarna Isabel Schoultz, Sandra Åslund och Mattias Friström under ledning av jur. dr Lars Korsell som också bidragit med texter.

Utredarna vill tacka de personer som ställt upp på intervjuer och på annat sätt hjälpt till i arbetet. Stort tack riktas även till professor Antoinette Hetzler och professor Göran Ahrne, Sociologiska institutionen vid Lunds respektive Stockholms universitet. De har vetenskapligt granskat rapporten. Värdefulla synpunkter har också lämnats av utredaren Anna Pauloff vid Statskontoret samt enhetsrådet Arletta Plunkett och utredaren Johanna Skinnari vid Brå. Tack också till vice överåklagare Astrid Eklund och kammaråklagare Nicklas Lagrell från Åklagarmyndighetens Utvecklingscentrum i Stockholm, huvudsekreteraren Kristina Padrón, FUT-delegationen, sektionschef Stefan Eurenus och handläggare Christina Kiernan från Rikspolisstyrelsen, tjänstemännen Karin Everbrand och Kajsa Wikström från Försäkringskassans huvudkontor, utvecklingschef Göran Wictorin och tjänsteman Göran Rask från Försäkringskassan i Västmanlands län, kriminalinspektör Rune Engström, och kom-

missarie Rolf Nilsson från Polismyndigheten i Västmanland, chefsåklagare Anders Jakobsson från Åklagarkammaren i Västerås och kommissarie Anders Nord från Polismyndigheten i Skåne för deras synpunkter.

Stockholm i april 2008

Jan Andersson
Generaldirektör

Lars Korsell
Enhetschef

Sammanfattning

Västmanlandsmodellen

Fusk mot välfärdssystemen och bedrägerier mot Försäkringskassan är i dag löpsedelsrubriker. Men så har det inte alltid varit. För några år sedan började Försäkringskassan, Polisen och Åklagarmyndigheten i Västmanland att samverka kring hanteringen av anmälningar av bidragsbedrägerier. Syftet var att öka antalet anmälningar från Försäkringskassan och förbättra polisens och åklagarnas utredningar av bidragsbedrägerier. Denna samverkan fick namnet Västmanlandsmodellen. Sedan 2006 har den spritt sig över hela landet. I denna rapport utvärderas denna samverkansform.

Västmanlandsmodellen bygger på tre viktiga hörnstenar:

- *Särskilt utsedda* tjänstemän på Försäkringskassan skriver brottanmälningarna. Sedan tar *särskilt utsedda* åklagare emot anmälningarna och beslutar om förundersökning ska inledas eller inte. *Särskilt utsedda* poliser genomför sedan brottsutredningen.
- De särskilt utsedda tjänstemännen, åklagarna och poliserna går en *gemensam utbildning* om socialförsäkringar, bedrägerier och brottmål.
- De särskilt utsedda tjänstemännen, åklagarna och poliserna möts vid *regelbundna träffar* för att diskutera gemensamma frågor kring bidragsbedrägerier.

Utvärderingen

Utvärderingen har gjorts i Västmanlands och Skåne län. Närmare 50 djupintervjuer har genomförts, med främst åklagare, poliser och tjänstemän på Försäkringskassan. Vidare har 185 förundersökningar studerats, och utöver det har utvärderingen kompletterats med statistik från Brå, Försäkringskassan, Polisen och Åklagarmyndigheten.

Samverkansorganet mot ekonomisk brottslighet, SAMEB, har också studerats för att kunna dra paralleller mellan de två samverkansmodellerna. Intervjuer har gjorts med tjänstemän som samverkar inom SAMEB.

Den 1 augusti 2007 trädde bidragsbrottslagen i kraft. Den reglerar inte enbart brott mot Försäkringskassan utan också andra myndigheter liksom a-kassor och kommuner (försörjningsstöd i form av socialbidrag). Detta ställer krav på samverkan med fler aktörer än i den ursprungliga Västmanlandsmodellen och därför har intervjuer även gjorts med tjänstemän hos dessa intressenter.

Konsekvent införda hörnstenar leder till bra samverkan

Samverkan mot bidragsbedrägerier skiljer sig åt mellan de två länen. I Västmanland är de tre hörnstenarna konsekvent införda. Där anser också Försäkringskassans tjänstemän liksom poliserna och åklagarna att samverkan fungerar bra. I Skåne län saknas det på sina håll utsedda personer inom polisen, vilket också innebär att inte alla poliser genomgått den gemensamma utbildningen. Vidare har Skåne inte i samma utsträckning som Västmanlands län haft gemensamma träffar på handläggarnivå. I Skåne län var fler negativt inställda till Västmanlandsmodellen än i Västmanland. Samverkan fungerar således bättre om de tre hörnstenarna är konsekvent införda.

Västmanlandsmodellen har lett till bättre kvalitet på Försäkringskassans anmälningar och till att dessa hanteras effektivare av polis och åklagare. Det är en effekt som bland annat kan tillskrivas modellens tre hörnstenar.

Fler brottsanmälningar

Försäkringskassans brottsanmälningar ökade under den studerade perioden. Det hänger ihop med ökade resurser tillsammans med målsättningen att alla brott skulle anmälas, faktorer som ligger utanför samverkan. Västmanlandsmodellen kan dock ha stimulerat Försäkringskassans handläggare att anmäla fler brott när de vet att brottsmisstankarna i högre grad kommer att utredas av polis och åklagare jämfört med situationen före samverkan.

Ökat antal men minskade andelar lagföringar

Västmanlandsmodellen har inneburit att fler personer lagförs för bidragsbedrägerier, framför allt har antalet strafförelägganden ökat i Västmanlands län. Andelen lagföringar har däremot minskat i landet i stort. Ett ökat inflöde av brottsanmälningar från Försäkringskassan under 2007 är en bidragande orsak till att andelen lagföringsbeslut har minskat.

Vad som anmäls är viktigt för ökad lagföring

Ökat antal brottsanmälningar och minskad andel lagföringsbeslut leder till slutsatsen att det är urvalsprocessen (vilken typ av bidragsbedrägerier som anmäls) inom Försäkringskassan och inte mängden och kvaliteten på brottsanmälningarna som i första hand leder till att fler ärenden leder till lagföring. Det är alltså en fråga om vad Försäkringskassan anmäler, inte hur deras anmälningar ser ut som avgör om anmälningarna ska leda till lagföring.

Försäkringskassan och andra utbetalande aktörer bör därför göra ett tydligare urval av vilka ärenden som anmäls. Innan anmälan lämnas till polis eller åklagare bör man göra en översiktlig bedömning av huruvida den handling som är föremål för brottsmisstankar var medveten eller inte.

Mål och resurser styr samverkan

Samverkan innebär att flera myndigheter med olika målsättningar ska enas för att nå gemensamma mål. Tjänstemännen som intervjuats tenderade att uppfatta målen som otydliga, ibland motstridiga och sällan samstämmiga med de andra myndigheternas målsättningar. Exempelvis tolkade åklagare och poliser i Skåne målen som att de skulle prioritera Försäkringskassans ärenden framför andra brott. Det skapade ett sämre klimat för samverkan.

Försäkringskassans val av vad som kontrolleras avgör vilka ärenden som hanteras inom Västmanlandsmodellen. När Försäkringskassan fick extra resurser och valde att kontrollera tillfällig föräldrapenning blev det främst dessa brottsanmälningar som hanterades av polis och åklagare. Bedrägerier med tillfällig föräldrapenning utmärks av att beloppen ofta är låga och att gärningspersonerna är ”vanliga småbarnsföräldrar”. Att Försäkringskassan inte tydligare formulerade vilka ärenden som skulle anmälas med hänsyn till Västmanlandsmodellen framkallade en negativ inställning hos en del poliser och åklagare, som ansåg att för mycket fokus lades på mindre allvarlig brottslighet.

Dessutom tolkade många tjänstemän på Försäkringskassan att ”alla” felaktiga utbetalningar skulle anmälas, och inte bara misstänkta brott. Det genererade en mängd brottsanmälningar som åklagare och poliser ansåg att de inte mäktade med.

Ett gemensamt forum: den fjärde hörnstenen

Slutsatsen är därför att om myndigheternas målsättningar stämmer bättre överens och om man tar hänsyn till varandras resurser skapar det gynnsammare förutsättningar för samverkan enligt Västmanlandsmodellen. Ett sätt att åstadkomma detta är att införa ett gemensamt forum på länsnivå för diskussion mellan myndighetschefer. Inspiration kan hämtas från Samverkan mot ekonomisk brottslighet, SAMEB, där de samverkande cheferna kan formulera mål och beakta vilka resurser de andra myndigheterna har för att uppfylla målen för samverkan och vilka kontroller de utbetalande myndigheterna kommer att utföra.

Det gemensamma forumet kan utvecklas till Västmanlandsmodellens fjärde hörnsten.

Fler att samverka med

Med bidragsbrottslagen uppkommer behovet av att flera måste samverka. I en utökad samverkansmodell med andra utbetalande myndigheter samt med a-kassor och kommuner bör man därför dra nytta av Västmanlandsmodellens tre hörnstenar och lägga till den fjärde. På grund av olika geografiska uppdelningar – vissa aktörer är lokalt baserade, länsvisa eller centralt placerade – bör hörnstenarna genomföras utifrån behovet att samverka. Betoning bör dock ligga på de utsedda personerna på respektive myndighet för att det ska bli tydligt vem som ska kontaktas. Det är ett framgångsrecept för myndighetssamverkan mot bidragsbrott.

1. Inledning

Även om man inte är helt nöjd, så visst är det annat fokus på våra anmälningar än tidigare. De läggs inte alltid längst ned i högen. Det kände man ju tidigare, men de har faktiskt lyfts upp. Och det är bestämt hos polis och åklagare att de ska handläggas inom en viss tid. Det finns en vilja i alla fall.

Tjänsteman på Försäkringskassan, Skåne län

Uttalandet ovan illustrerar en uppfattning som funnits inom Försäkringskassan, att deras anmälningar har haft låg prioritet inom rättsväsendet. Västmanlandsmodellen som innebär att Försäkringskassan, Polisen och Åklagarmyndigheten samverkar för att effektivisera hanteringen av Försäkringskassans anmälningar om misstänkta brott har lett till en förbättring av hanteringen av bidragsbedrägerier.

En bidragande orsak till tillkomsten av Västmanlandsmodellen är en förändrad attityd till bidragsfusk. De senaste åren, från 2005 och framåt, kan pendeln sägas ha svängt till att bidragsutbetalningarna ska kontrolleras mer och bidragsbedrägerierna stävjas. Det har blivit mer legitimt att tala om att det fuskas med välfärdsstatens förmåner. Som Korsell m. fl. (2008) uttrycker det: "Bidragstagarna, som tidigare var välfärdssamhällets kelgrisar, har på kort tid förvandlats till styvbarn." De avsiktliga felen i trygghetssystemen beräknas uppgå till 10 miljarder kronor om året (FUT, 2007).¹ Det som tände gnistan och blev startpunkten för Västmanlandsmodellen var tv-programmet Uppdrag granskning som i början av 2005 visade en serie program om hur lite kontroll som riktades mot bidragsfusket (SVT 2005-01-25).

En av tittarna var chefsåklagaren i Västerås, som slogs av uppgiften att Försäkringskassan anmälde få bedrägerier. Han tog därför kontakt med Försäkringskassan för att diskutera rutinerna för anmälningar. Det blev startskottet för den samverkan som senare kom att kallas Västmanlandsmodellen. Den uppmärksammades på flera håll i landet, och politiker och tjänstemän reste till Västmanland för att ta lärdom.

I maj 2006 lanserades en gemensam strategi mot bidragsbedrägerier. Strategidokumentet undertecknades av generaldirektören för Försäkringskassan, riksåklagaren och rikspolischefen. Syftet var att införa Västmanlandsmodellen i alla län.

Samtidigt som Västmanlandsmodellen infördes i alla län fick Försäkringskassan ökade resurser och anställde 300 personer för att förstärka kontrollverksamheten (Försäkringskassans RB 2005; ESV 2007:19; prop. 2005/06:1; prop. 2006/07:1). Försäkringskassans mål att anmäla alla misstänkta brott tillsammans med den utbyggda kontrollverksamheten resulterade i en dramatisk ökning av anmälningar om misstänkta brott mot Försäkringskassan. Som diagram 1 visar ökade antalet an-

¹ Det finns delade meningar om felens omfattning och hur det ska beräknas (IFAU, 2006; IFAU, 2007; Johansson, kommande; Brå, 2008).

mälda brott mot Försäkringskassan med drygt 300 procent från år 2006 till 2007. En stor del av ökningen bestod av förhållandevis enkla ärenden om misstänkta brott mot tillfällig föräldrapenning (TFP)².

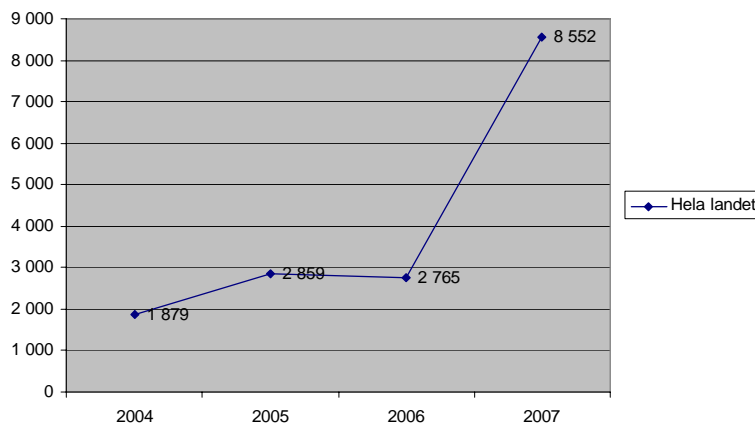


Diagram 1. Antalet ärenden Försäkringskassan anmält 2004–2007 enligt Brå:s statistik.

Som det kommer att visa sig är det inte helt enkelt att överföra en samverkansmodell från ett län till ett annat utan att det uppstår vissa problem. I denna studie diskuteras bland annat utifrån ett organisationsteoretiskt perspektiv vad det innebär att de tre relativt olika myndigheterna inleder ett samarbete. Att samverkansmodellen infördes i hela landet samtidigt med den kraftigt ökade kontrollsatsningen hos Försäkringskassan är en förklaring till att en så uppskattad samverkansmodell som Västmanlands läns visade sig fungera mindre väl i andra län.

Denna rapport tar avstamp hösten 2007 då alla län enligt direktiv skulle ha infört Västmanlandsmodellen. Resan börjar i Västmanlands län där samverkansmodellen föddes och fortsätter ner till storstadsregionen Skåne län. Åsikterna hos tjänstemännen kring Västmanlandsmodellen skiljer sig väsentligt åt. Särskilt är det åklagare och poliser i Skåne län som anser att samverkan har sina problem. Men låt oss inte gå händelserna i förväg utan ta det från början.

² Tillfällig föräldrapenning är en ersättning som utgår vid vård av sjukt barn ("vab").

Syfte och frågeställningar

Syftet med studien är att utvärdera Västmanlandsmodellen, som är ett samarbete mellan Försäkringskassan, Åklagarmyndigheten och Polisen (jfr Vedung, 1998; Statskontoret 2001:22; Brå 2000:5). För att göra en djupare analys av myndighetssamverkan för att bekämpa brott studeras även de regionala Samverkansorganen Mot Ekonomisk Brottslighet, SAMEB. Huvudfrågeställningarna är:

- Vilka effekter har Västmanlandsmodellen haft på hanteringen av Försäkringskassans brottsanmälningar?
- Vilka formella mål har Västmanlandsmodellen och hur har dessa mål operationaliserats i Skåne och Västmanlands län?
- Vad är det för typ av bedrägerier mot Försäkringskassan som hanteras och prioriteras inom Västmanlandsmodellen?

Rapportens disposition

Rapporten inleds med en beskrivning av tillvägagångssättet för utvärderingen av Västmanlandsmodellen, vilka metoder som använts samt vilka urval som gjorts.

En analysmodell har arbetats fram för att strukturera studien. Modellen presenteras på sidan 22. De nästkommande fyra kapitlen *Effekter*, *Mål*, *Samverkan* och *Selektion* är disponerade efter analysmodellen med den förändringen att effekterna av samverkan redovisas först. Kapitel *Mål* är en redogörelse för de samverkande myndigheternas mål. I nästa kapitel diskuteras samverkan, där samverkansformer, resurser och prioriteringar står i centrum. I kapitlen *Mål* och *Samverkan* kommer vissa paralleller att dras mellan SAMEB och Västmanlandsmodellen. *Selektion* handlar om hur Försäkringskassans ärenden hanteras i kontroll- och rättskedjan och vilka brott och gärningspersoner som blir resultatet.

Rapporten avslutas med några brottsförebyggande reflektioner och en diskussion om för- och nackdelarna med Västmanlandsmodellen och förslag på åtgärder för att förbättra samverkan och hanteringen av bidragsbrott i en miljö där fler myndigheter kan ingå.

Metod och urval

Urval av län

Utvärderingen inleddes med att två län valdes ut. Två län gör det möjligt att både jämföra och täcka in variationer i tillämpning av modellen. Valet av län baserades på följande kriterier:

- Länen skulle ha ett etablerat arbete enligt Västmanlandsmodellen samt någon verksamhet eller projekt inom SAMEB med inriktning på bidragsbedrägerier.³
- Länen skulle vara olika till storlek, ha organiserat samverkan på olika sätt, och de som samverkade skulle ha olika inställning till Västmanlandsmodellen.

För att få kunskap om vilken verksamhet som bedrevs inom SAMEB gjordes en rundringning till alla regioner. Det visade sig vara relativt ovanligt att SAMEB drev projekt med inriktning på bidragsbedrägerier, och det påverkade urvalet i hög grad. Skåne län valdes på grund av att Försäkringskassan deltar i SAMEB:s operativa arbete.

Urvalet av län med ett fungerande arbete enligt Västmanlandsmodellen förenklades av data från en tidigare enkätundersökning gjord av Försäkringskassan, Polisen och Åklagarmyndigheten (FK, RPS och ÅM, 2007).

Inställningen till och organiseringen av Västmanlandsmodellen utgick också från den tidigare enkätundersökningen (ibid.). Västmanlands län framstod som ett givet val eftersom modellen initierades där och alla myndigheterna enligt enkätsvaren var mycket nöjda med samarbetet. Utifrån enkätsvaren i den gemensamma undersökningen var inställningen till samverkan mellan myndigheterna i Skåne län mer delad och alla ansåg inte att organiseringen skett i enlighet med modellen (ibid.). I Skåne ligger också en av Sveriges största städer och länet var därför ett bra komplement till Västmanlands län.

Intervjuer

Som grund för utvärderingen ligger intervjuer med tjänstemän i de båda länen. Intervjuer var nödvändiga för att få en bild av samverkan i praktiken då det fanns lite dokumenterat kring detta (jfr Denscombe, 1998). Sammanlagt genomfördes 48 intervjuer med medarbetare på både handläggare- och chefsnivå. De flesta var tjänstemän vid Försäkringskassan, Polisen och Åklagarmyndigheten. När det i fortsättningen hänvisas till "intervjupersonerna" avses, om inte annat anges, tjänstemän som på något sätt arbetar inom Västmanlandsmodellen.

Vi har även intervjuat personer från myndigheter som ingår i olika former av samverkan inom SAMEB som Länsstyrelsen, Polisen, Åklagarmyndigheten, Länsarbetsnämnden, Kronofogdemyndigheten, Tullverket och Skatteverket. Samtal har även förts med kommuners socialtjänster, Centrala studiestödsnämnden (CSN), olika arbetslöshetskassor, Premiepensionsmyndigheten (PPM), Migrationsverket och Arbetsförmedlingen för att diskutera befintliga och tänkbara framtida samverkanformer mot bidragsbedrägerier.

³ SAMEB är inte organiserat i län utan regioner. Fokus ligger dock på Västmanlandsmodellen som är länsorganiserad.

Intervjuerna utfördes enligt en strukturerad mall av frågor som gav utrymme för intervjupersonernas egna åsikter och funderingar kring samverkan och andra relaterade ämnen.

Undersökning av brottsanmälda ärenden

Utöver intervjuer har sammanlagt 185 brottsanmälda⁴ ärenden (förundersökningar) analyserats. Syftet var att studera vilken typ av ärenden som hanteras inom samverkan mellan Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten och Försäkringskassan (jfr von Lampe, 2003). Studien av förundersökningar omfattar enbart brott som upptäcks. Det är sannolikt att brott som aldrig kommer till myndigheternas kännedom ser något annorlunda ut (Brå 2007:4; Korsell, 2003).

Förundersökningar har hämtats från Polismyndigheten i Skåne och Västmanlands län för perioderna före och efter det att Västmanlandsmodellen infördes. För att täcka in de perioderna valdes ärenden som anmäls under 2004 som första period och de som anmäls under andra halvåret 2006 och första halvåret 2007 som andra period.⁵ Hädanefter hänvisas till den andra perioden som 2006/2007.

Först gjordes ett slumpmässigt urval av 50 ärenden om bedrägeri mot Försäkringskassan (med brottskod 0927) per period och län. Urvalet skulle bestå av 200 förundersökningar, men efter vissa bortfall⁶ kom urvalet slutligen att bestå av 157 förundersökningar med brottskod 0927.⁷ Om inte annat anges i texten är det dessa förundersökningar analysen i rapporten baseras på.

För att få en bredare bild har 28 förundersökningar om brotstyperna *bedrägligt beteende* och *osann försäkran* mot Försäkringskassan också studerats (brottskod 0906 och 1502). Vid intervjuerna framkom nämligen att dessa brott också i stor utsträckning hanterades inom Västmanlandsmodellen. I rapporten kommer det andra urvalet av ärenden att särskiljas från det första urvalet. Det andra urvalet används för att fördjupa bilden, men tyngdpunkten ligger på bedrägeriärenden med brottskod 0927.

⁴ I rapporten kommer begreppet brottsanmälning att användas framför polisanmälning eftersom Försäkringskassan inte alltid anmält brott till polisen utan direkt till åklagaren.

⁵ Andra halvåret 2006 avser ärenden som anmäls mellan 1 juli och 31 december och för 2007 ärenden som anmäls från 1 januari till 30 juni. Om vi låtit den andra perioden täcka in hela 2006 hade samverkan i Skåne län inte täckts in. Att välja hela 2007 hade inte heller varit möjligt eftersom utvärderingen genomfördes under hösten 2007.

⁶ Bortfallet bestod mestadels av felkodade ärenden i Skåne, det vill säga de gällde andra brott än bedrägerier mot Försäkringskassan och sorterades därför bort. I Skåne län var tio ärenden felkodade för 2004 och fyra stycken för 2006/2007. Ytterligare två ärenden fick vi inte tillgång till i Skåne län eftersom förundersökningen pågick i ett fall och det andra ärendet gällde ett annat län. I Västmanlands län var inga felkodade men för 2004 fanns däremot inte 50 ärenden utan enbart 23 vilket gjorde det till en totalundersökning för det året.

⁷ Antalet misstänkta personer är däremot färre eftersom vissa personer förekommer i flera ärenden.

Statistik och registerkörning

För att kunna mäta effekter av Västmanlandsmodellen har statistiska uppgifter hämtats från Försäkringskassan, Åklagarmyndigheten och Polisen. Statistiken har bearbetats och uppgifter om antal anmälningar, inkomna ärenden, handläggningstider och antal lagföringar⁸ har tagits fram. Brå:s egen statistik över anmälda brott och antal strafförelägganden⁹ har också använts för att beskriva utvecklingen av bedrägerier mot Försäkringskassan.

För att genomföra en registerstudie har personnummer plockats ut från förundersökningarna. Sammanlagt 130 personnummer har körts mot Brå:s register över misstänkta och lagförda personer. Körningen mot misstankeregistret omfattar misstankar registerade mellan åren 1995 och 2006.

Lagföringsregistret omfattar en längre tidsperiod, 1973–2006, och innebär att personerna inte bara är misstänkta utan också dömda för brott. Syftet med registerkörningen är att undersöka om de personer för vilka förundersökning inletts om bidragsbedrägeri är tidigare misstänkta eller straffade för andra brott.

Deltagande observationer

Utredargruppen har även deltagit i möten mellan myndigheterna för att studera och få en större kunskap om hur samverkan fungerar i praktiken. Gruppen har studerat vilka ämnen som behandlas under mötena och vilka roller de olika myndighetsrepresentanterna har. Observationerna har förstärkts med mer informella samtal och kortare spontana intervjuer med mötesdeltagarna. Observationerna används främst som ett komplement till de andra metoderna, men är värdefulla eftersom de gett en praktisk förståelse för samverkan.

Bedrägeri och Försäkringskassans kontrollverksamhet

Bedrägerier mot Försäkringskassan

Det brott som denna undersökning kretsar kring är i allt väsentligt bedrägeri, som finns upptaget i 9 kap. 1 § brottsbalken (BrB). För brott som begås från och med den 1 augusti 2007 gäller emellertid nya be-

⁸ I analysen av effekter utgår vi i från Åklagarmyndighetens statistik. Då innebär lagföring att en person har åtalats, vilket inte nödvändigtvis innebär att personen också har blivit dömd. Lagföringsbeslut inkluderar också utfärdade strafförelägganden och meddelade åtalsunderlåtelse. Brå använder begreppet lagföring något annorlunda: Personen ska ha dömts i tingsrätt, godkänt strafföreläggande eller åtalsunderlåtelse för att räknas som lagförd (Brå 2006:1). Brå:s lagföringsstatistik utgår från personer och inte beslut men är inte uppdelad på så sätt att bedrägerier mot Försäkringskassan kan urskiljas. Av den anledningen används i stället Åklagarmyndighetens statistik.

⁹ Strafförelägganden innebär att böter eller villkorlig dom utfärdas av åklagare och kan utfärdas för brott med böter i straffskalan (Brå 2006:1).

stämmelser. Det finns i dag en särskild lagstiftning som reglerar brott mot socialförsäkringssystemet och andra ersättnings- och bidragssystem. Den är samlad i den nya bidragsbrottslagen (2007:612). Eftersom denna undersökning tar sikte på förhållanden under första halvåret 2007 och tidigare, omfattar studien inte den nya lagstiftningen.

Bedrägeri innebär att någon vilseleder någon annan, i detta fall Försäkringskassan, att handla på ett sätt som leder till vinning för honom eller henne och till skada för den vilseledda, här Försäkringskassan. Genom att lämna oriktiga uppgifter och på det sättet vilseleda Försäkringskassan får gärningspersonen ut en felaktig ersättning. Ett exempel på när ansvar för bedrägeri kan bli aktuellt är att någon medvetet lämnar en oriktig inkomstuppgift som är av betydelse för en förmån. Den oriktiga uppgiften innebär ett vilseledande av Försäkringskassan, och uppgiften förmår en handläggare att felaktigt besluta om en utbetalning. Det medför en förmögensöverföring av en förmån – Försäkringskassan skadas genom de felaktiga utbetalningarna och den som har vilselett Försäkringskassan får en motsvarande vinning av brottet.

Ett vilseledande behöver inte vara en aktiv handling, som att lämna uppgifter. Det kan också ske genom att man inte lämnar uppgifter, trots att man är skyldig att göra det. När nödvändiga uppgifter om exempelvis ändrade förhållanden inte lämnas, blir Försäkringskassan vilseledd och betalar ut ersättning på felaktiga grunder.

Enligt brottsbalken döms den som begår bedrägeri till fängelse i högst två år. Är brottet ringa döms i stället till bedrägeriförseelse till böter eller fängelse i högst sex månader (9 kap. 2 §). Är brottet grovt döms för grovt bedrägeri till fängelse i lägst sex månader och högst sex år (9 kap. 3 §). En vanlig påföljd för bedrägerier mot Försäkringskassan är dock – i stället för fängelsestraff – villkorlig dom i kombination med dagsböter.

För att ansvar för bedrägeri ska komma i fråga förutsätts att åklagaren kan styrka att brottet är uppsåtligt. Det innebär att gärningen har begåtts medvetet eller avsiktligt. För bedrägeriansvar krävs att de objektiva rekvisiten¹⁰ täcks av gärningspersonens uppsåt. Det går inte att döma till ansvar för bedrägeri för att någon har fått för mycket i ersättning på grund av slarv eller för att man var okunnig om vissa förpliktelser i samband med ersättningen. Det är således inte tillräckligt med oaktsamhet. Det måste gå att bevisa att gärningspersonen uppsåtligen begått gärningen. Uppsåtet ska täcka samtliga gärningsmoment.

Den stora svårigheten med bedrägeribrott är att styrka uppsåtet. De faktiska omständigheterna kring vad som egentligen inträffat är ofta ett mindre problem. Bedömningen av uppsåtet kompliceras av att reglerna om socialförsäkringar kan vara svåra att förstå.

Svårigheten att bevisa uppsåt har medfört att åtskilliga bedömare ansett att bedrägeribestämmelserna inte riktigt fungerat som de borde.

¹⁰ Objektiva rekvisit är förutsättningarna för en gärnings straffbarhet.

Förslag har därför förts fram att vårdslöshet skulle räcka för att bli dömd för att man har vilselett Försäkringskassan eller någon annan utbetalare i ersättnings- och bidragssystemen (Örnemark Hansen, 1995). Denna kritik mot uppsåtskravet har nu lett till lagstiftning.

Bidragsbrott

Bidragsbrottslagen trädde i kraft den 1 augusti 2007 (SOU 2006:48; prop. 2006/07:80). Den gäller alla ersättningar som utgår från olika välfärdssystem. *Bidragsbrott* begår den som lämnar oriktiga uppgifter eller inte anmäler ändrade förhållanden som han eller hon är skyldig att anmäla enligt lag eller förordning (2 §). Kravet är också att man på så sätt orsakar fara för att en ekonomisk förmån betalas ut felaktigt eller betalas ut med ett för högt belopp. För ansvar för bidragsbrott är det således tillräckligt att det föreligger en fara för en felaktig utbetalning. Inte som för bedrägerier, där en felaktig utbetalning måste ha skett.

Den som i stället begår gärningen till följd av grov vårdslöshet kan dömas för *vårdslöst bidragsbrott* (4 §). Bakgrunden till regeln är enligt regeringen de särdrag som finns inom välfärdssystemen (prop. 2006/07:80). En mängd ärenden hanteras och handläggningen bygger på ett samspel mellan myndigheter och förmånstagare. Det betyder att de uppgifter som förmånstagaren lämnar är helt avgörande för beslut om utbetalningar. Handläggningen måste vara snabb, effektiv och flexibel. Dessa förhållanden innebär att det förutsätts en hög lojalitet hos förmånstagarna för att systemen ska fungera. Enligt regeringen talar det för att grovt oaktsamma beteenden som riktas mot välfärdssystemen ligger så nära uppsåtliga handlingar att de är straffvärda.

En viktig nyhet med den nya lagen om vårdslöst bidragsbrott är således att även lagen tar sikte på ett grovt vårdslöst beteende.

Andra brott

Det är inte enbart bedrägeri och den nya bidragsbrottsregleringen som kan komma i fråga vid brott mot Försäkringskassan. Om förmånstagaren framställer en falsk urkund eller ändrar en urkund kan hon eller han göra sig skyldig till urkundsförfalskning (14 kap. 1 § BrB). För ansvar krävs att gärningen innebär fara i bevishänseende. Ett exempel är om förmånstagaren förfalskar eller ändrar ett läkarintyg.

Om i stället förmånstagaren framställer en oriktig fotokopia av en originalhandling och gör gällande att kopian överensstämmer med originalet kan uppgiftslämnaren göra sig skyldig till missbruk av urkund (15 kap. 12 § BrB).

När uppgifter lämnas på heder och samvete, och uppgifterna visar sig vara osanna, kan uppgiftslämnaren göra sig skyldig till osann försäkran (15 kap. 10 § BrB). Med osann uppgift likställs att man förtiger sanningen. Vid grov oaktsamhet kan brottet i stället vara vårdslös försäkran.

Försäkringskassans kontroller

Försäkringskassans kontrollverksamhet bygger på kontroller och utredningar av misstänkta brott. Kontrollerna sker både innan och efter utbetalning. Eftersom målsättningen är att ”beslutet ska vara rätt från början” (Försäkringskassan, 2006b) prioriteras kontroller innan utbetalning. Kontroller efter beslut sker genom slumpmässiga eller riktade kontroller mot vissa ärendeslag (Försäkringskassan 2004:1/2007). Kontroll görs också av enskilda individer utifrån tips från allmänheten eller handläggare på Försäkringskassan (RiR 2006:20).

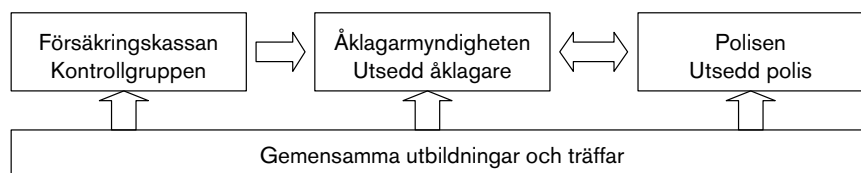
De riktade kontroller som genomfördes under den period som denna rapport undersöker (2004–2007) har bland annat gällt TFP, sjukpenning, barnbidrag, tandvårdsförsäkring, äldreförsörjningsstöd och aktivitetsstöd (Försäkringskassan, 2006c; Försäkringskassan, 2007b). Utifrån dessa kontroller görs sedan utredningar om misstänkta brott. En del av utredningarna leder till en brottsanmälan. Utifrån Försäkringskassans statistik för år 2007 gällde majoriteten (60 procent) av de ärenden som brottsanmälades TFP.

De riktade kontrollerna av TFP får en stor betydelse för denna utvärdering eftersom omfattande kontroller, både före och efter utbetalning, av detta ärendeslag gjordes under 2006 och 2007. Kontrollerna påverkade samverkan och hamnar därför i fokus i den här rapporten. En utförligare diskussion om Försäkringskassans olika typer av kontroller kommer att föras i kapitlet *Selektion*.

Västmanlandsmodellen

Västmanlandsmodellen syftar till att effektivisera handläggningen av Försäkringskassans brottsanmälningar. Det som skiljer ärendehantering av bedrägerier mot Försäkringskassan är att anmälningen skickas direkt till åklagare i stället för till polisen. Åklagaren är förundersökningsledare genom hela utredningen. Polisen utreder brottsmisstanken, kontaktar bland annat arbetsgivare och håller förhör med den misstänkte.

Samverkansmodellen bygger på att utsedda personer hanterar ärendena på respektive myndighet. Syftet med de utsedda personerna är att alla ska vara insatta i bidragsbedrägerier, då behövs färre kompletteringar och ärendet utreds snabbare. Gemensamma utbildningar och träffar lyfts fram som ett sätt att skapa insikt i varandras arbete och lära känna varandra.



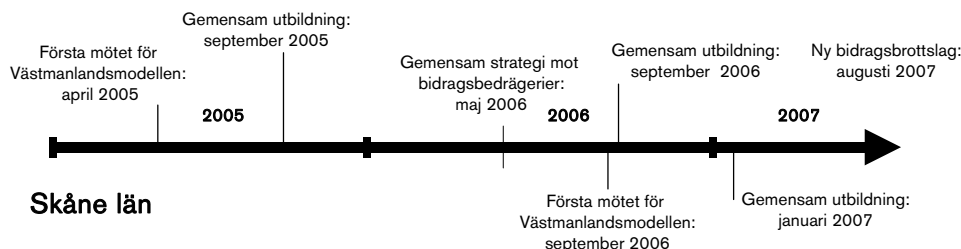
Figur 1. Västmanlandsmodellens idealtyp.

I kapitlet *Mål* kommer Västmanlandsmodellen att presenteras i detalj.

Tiden för Västmanlandsmodellen

Som framgår av figur 2 infördes Västmanlandsmodellen i Skåne mer än ett år senare än i Västmanland, vilket visade sig få betydelse för samverkansmodellens genomslag.

Västmanlands län



Figur 2. Tidslinje för Västmanlandsmodellen.

Tidslinjen beskriver Västmanlandsmodellen från 2005 och fram till augusti 2007, då den nya bidragsbrottslagen trädde i kraft.

SAMEB

Samverkan mot ekonomisk brottslighet, SAMEB, har funnits i de flesta regioner sedan mitten av 1990-talet, då samverkan reglerades i en förordning (SFS 1995:736) om myndighetssamverkan mot ekonomisk brottslighet, som ersattes av en ny förordning (SFS 1997:899). SAMEB är uppdelat efter regioner, där ett eller två län ingår. Syftet med samverkansorganet är att följa utvecklingen på ekobrottsområdet, uppmärksamma nya inslag, ta initiativ till gemensamma aktioner samt analysera och utvärdera tidigare insatser.

SAMEB är ett forum där myndighetschefer träffas och diskuterar projekt mot ekonomisk brottslighet. Där förs också en diskussion om vilka resurser som ska avsättas samt vilka prioriteringar de olika myndigheterna är villiga att göra för att genomföra projekten. Det samarbetet har sedan kommit att spilla över på andra områden, exempelvis samverkan mot bidragsbedrägerier i Västmanlands län och Regionalt Underrättelsecentrum (RUC) i Skåne län.

Arbetet i RUC går kortfattat ut på att genom myndighetssamverkan kartlägga och undersöka kriminella nätverk för att skaffa fram tillräckliga underrättelser som leder till åtal. Samverkan är i huvudsak inriktad på den grova organiserade brottsligheten. Den operativa verksamheten styrs av en resursgrupp som bestämmer vilka ärenden som ska prioriteras.

Analysmodell

Analysmodellen är framtagen med hjälp av tidigare forskning och teori om myndighetssamverkan. Modellen har förändrats under undersök-

ningens gång, nya delar har tillkommit och andra har tagits bort i takt med att ny kunskap har inhämtats. Analysmodellen är uppdelad i fyra delar som redovisas nedan.

Mål

Den statliga förvaltningen styrs sedan ett antal år tillbaka med hjälp av mål- och resultatstyrning (Sundström, 2003). Det innebär kortfattat att regeringen styr myndigheterna genom att ställa upp mål som myndigheterna ska arbeta för att uppnå. Målformuleringen är en process där varje nivå har ett inflytande över hur målen ska nås. Målen ser därför olika ut beroende på var de formuleras: övergripande i regleringsbrevet, mer verksamhetsinriktade i interna styrdokument och som föremål för individuella bedömningar på handläggarnivå. Definitionen av mål bygger således på att de ska uppnås genom den operativa verksamheten.¹¹

De mål som studeras i den här utvärderingen är dels målen och de förväntade effekterna för Västmanlandsmodellen, dels Försäkringskassans, Åklagarmyndighetens och Polisens interna mål för hanteringen av bidragsbedrägerier.

Samverkan

Samverkan innebär att olika aktörer samarbetar för ett visst syfte. Samverkan innebär regelbundna träffar där man utbyter kunskap och erfarenheter (jfr Forkby, 2007). Behovet att samverka uppstår ofta för att man vill lösa problem, som fallet är med Västmanlandsmodellen.

I utvärderingen studeras hur samverkan fungerar i praktiken mot bakgrund av att Försäkringskassan, Åklagarmyndigheten och Polisen har olika organisationskulturer. Vidare påverkar olika prioriteringar och resurser.

Selektion

Selektion är ett begrepp som används för att belysa ett urval, i detta fall av ärenden som avser misstanke om bidragsbedrägerier. I hela kontroll- och rättskedjan sker en selektion av ärenden: ett urval som baseras på olika faktorer hos var och en av myndigheterna utefter ärendets gång (Korsell, 2003). Selektionen är ofta ett utslag av de enskilda tjänstemännens utrymme att fatta beslut om ett ärende. Finns det skäl att göra en anmälan? Ska förundersökning inledas?

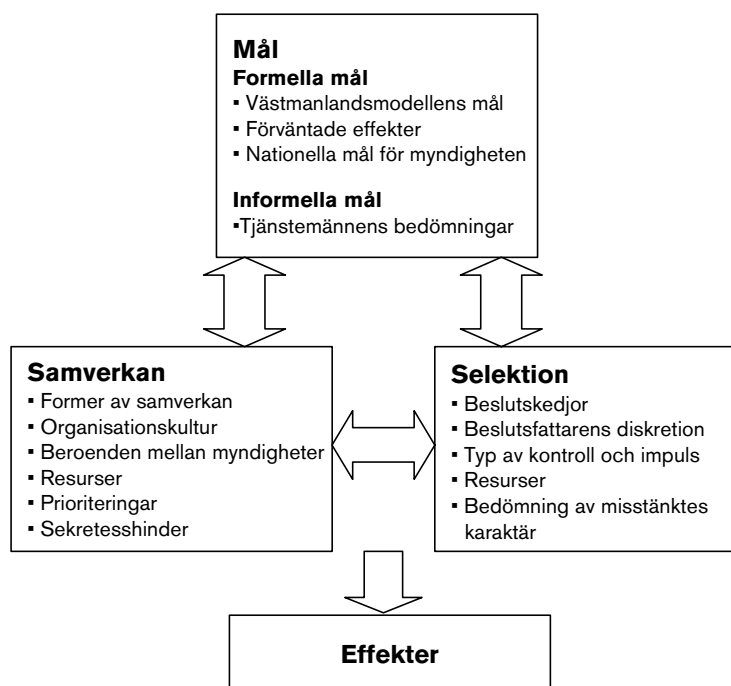
I utvärderingen beskrivs urvalet och hanteringen av bedrägerier mot Försäkringskassan – selektionen – i Västmanlandsmodellen.

¹¹ Inom framför allt Försäkringskassan används ibland andra begrepp som mått och riktvärden för att följa upp hanteringen av misstänkta brott. Begreppet mål kommer fortsättningsvis att användas ändå eftersom intervjupersonerna på Försäkringskassan uppfattar dem som målsättningar. Mått, riktvärden eller mål är liknande begrepp som alla syftar till att styra verksamheten.

Effekter

En effekt är skillnaden mellan ett faktiskt resultat och ett resultat som skulle ha uppstått om det inte funnits något projekt (Vedung, 1998). Mätningen av effekter utgår från vilket resultat som kan vara en följd av Västmanlandsmodellen och vilket som är en följd av andra satsningar.

Rapportens disposition följer som tidigare nämnts analysmodellen men med den skillnaden att effekterna redovisas först. Därefter kommer målen, samverkan och selektion i de följande kapitlen.



Figur 3. Analysmodell över samverkan.

I en utvärdering är samverkansmodellens mål grundläggande när man studerar vilka effekter samverkan mot bidragsbedrägerier får. Samverkan är det verktyg som myndigheterna använder för att uppnå de egna och gemensamma målen. För att undersöka hur samverkan fungerar i praktiken studeras vilket urval av ärenden som hanteras (selektion). Samspelet mellan mål, selektion och samverkan leder fram till de effekter som samverkan enligt Västmanlandsmodellen har.

2. Effekter

Detta kapitel går händelserna något i förväg och redovisar resultatet av utvärderingen och diskuterar effekterna av Västmanlandsmodellen. I de följande kapitlen om mål, samverkan och selektion beskrivs de bakomliggande orsakerna till effekterna närmare.

För att kunna beskriva effekterna av Västmanlandsmodellen görs en jämförelse mellan åren 2004 och 2007, i syfte att täcka in perioden innan och efter det att samverkan inleddes. När resultatet kommer från de förundersökningar som analyserats jämförs ärenden från 2004 med ärenden från 2006/2007.

Överlag är det svårt att avgöra om ett resultat är en effekt av Västmanlandsmodellen eller av andra förändringar som skett inom myndigheterna eller samhället i stort.

Västmanlandsmodellen förväntas leda till fler anmälningar, ökad lagföring, högre kvalitet på Försäkringskassans anmälningar samt snabbare handläggning och kortare genomströmningstider hos Försäkringskassan, Polisen och åklagarkamrarna (Åklagarmyndigheten 2005:21). Har dessa förväntningar infriats?

Denna studie har inte möjlighet att besvara frågan om huruvida samverkan lett till minskat fusk – vilket också nämns som en förväntad effekt – eftersom det skulle kräva en omfattande undersökning av möjliga förändringar av den faktiska brottsligheten. Däremot förs i det näst sista kapitlet ett resonemang om vilken preventiv effekt modellen kan tänkas ha.

Avsnittets frågor

Uppfylls de förväntade effekterna för Västmanlandsmodellen?
Vilka effekter beror på Västmanlandsmodellen?

Försäkringskassan anmäler fler ärenden

Statistik från såväl Försäkringskassan som Brå visar att antalet anmälda bedrägeribrott mot Försäkringskassan har ökat mellan 2004 och 2007. Enligt Försäkringskassans egen statistik lämnade handläggarna år 2004 in 930 brottsanmälningar i hela landet. Detta kan jämföras med 4 769 anmälningar under 2007. Som diagram 2 visar äger ökningen rum på ett likartat sätt i de två undersökta länen även om nivåerna skiljer sig åt. Den största ökningen sker under 2007 då Västmanlandsmodellen var införd. Antalen i diagrammet är inte viktade utifrån befolkningens mängd vilket medför att nivåerna i länen eller i hela landet inte bör jämföras med varandra.

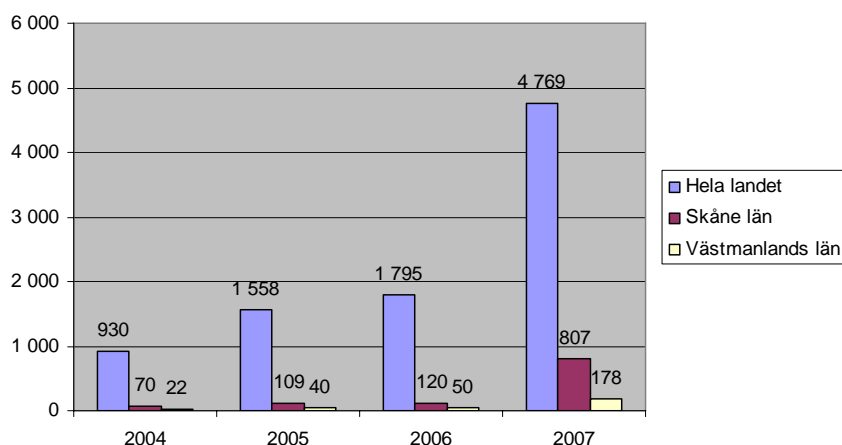


Diagram 2. Antalet brottsanmälningar som Försäkringskassan gjort 2004–2007 enligt Försäkringskassans egen statistik.

Den officiella kriminalstatistiken som tillhandahålls av Brå över antalet anmälda bedrägeribrott mot Försäkringskassan visar på högre nivåer i hela landet.¹² Flera faktorer kan antas förklara skillnaden mellan Försäkringskassans och Brå:s statistik. Den största skillnaden i nivåer kan bero på polisens registrering av brott, där en anmälan från Försäkringskassan kan koda som flera brott hos polisen om det inträffat vid flera tillfällen.¹³ Därutöver kan anmälningar om bedrägerierna mot Försäkringskassan ha kommit till polisen från andra än Försäkringskassan själv och därför inte registrerats hos polisen. Värt att notera är också att i Försäkringskassans statistik över anmälningar ingår andra brott än de som hos polisen koda som bedrägerier (med kod 0927): exempelvis bedrägligt beteende och osann försäkran.¹⁴

När Brå:s statistik över antalet anmälda bedrägeribrott mot Försäkringskassan (med brottskod 0927) viktas utifrån befolkningens mängd är nivåerna för hela landet och länen jämförbara. Som framgår av dia-

¹² Under 2007 anmäldes 8 552 bedrägeribrott mot Försäkringskassan i hela landet. I Västmanlands län anmäldes 400 brott och i Skåne län 645 brott.

¹³ Utifrån brottsanmälan ska polisen registrera en eller flera brottskoder samt rätt antal brott. Vid brott mot Försäkringskassan ska varje bedrägligt utkwitterad ersättning räknas som ett brott. En anmälan kan därför komma att innehålla flera brott beroende på hur många tillfällen det gäller. Vid en tidigare studie av bedrägerier mot Försäkringskassan (Brå 2005:10) visade sig polisens kodning av antalet brott vara kraftigt underrapporterad. Detta skulle kunna innebära att om polisen under 2007 börjat koda bedrägerierna korrekt i större utsträckning kan det förklara en del av den stora ökningen. Den reella ökningen av antalet ärenden kvarstår säkerligen, det framgår inte minst från Försäkringskassans statistik.

¹⁴ Försäkringskassans statistikenhet menar att mätinstrumenten till en början var osäkra och bygger på manuell rapportering från de olika länen, vilket gör att siffrorna bör behandlas med viss försiktighet. Vid undersökningen av de brottsanmälda ärendena visade sig dessutom flera vara felkodade, det vill säga andra bedrägerier än de mot Försäkringskassan hade också registreras med brottskod 0927. I vårt urval i Skåne var exempelvis felkodningen 20 procent för 2004 och åtta procent för 2006/2007. Detta kan naturligtvis också påverka statistiken.

grammet är utvecklingen i Västmanlands län mest utmärkande. Från att 11 bedrägerier per 100 000 invånare anmäldes 2004 anmäldes för motsvarande andel invånare 161 bedrägerier 2007. Vid en jämförelse mellan de två länen och hela landet har ökningen av brottsanmälningar varit störst i Västmanlands län och mindre i Skåne än i landet i stort.

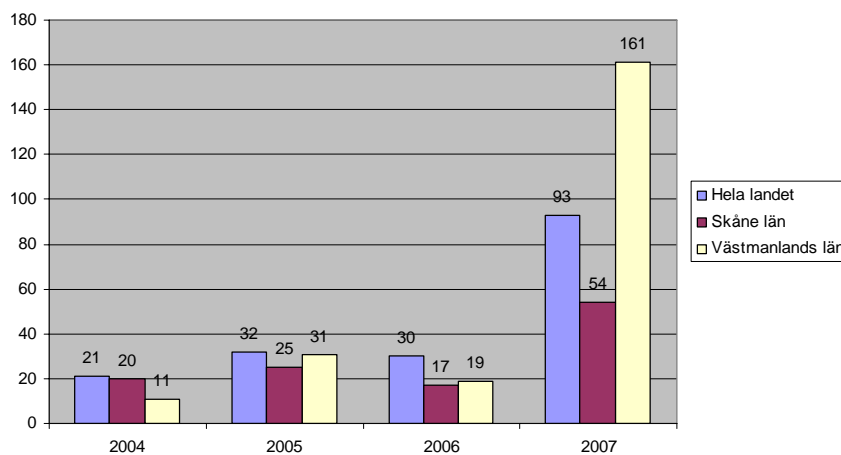


Diagram 3. Antalet anmälda brott (bedrägerier) mot Försäkringskassan (brottskod 0927) per 100 000 invånare åren 2004 till 2007.

I landet i stort har antalet anmälda bedrägerier mot Försäkringskassan ökat. I snitt är den fyra gånger högre 2007 än 2004. I Västmanlands län observeras en kraftigare ökning, där antalet anmälda brott är 15 gånger högre 2007 än 2004. I Skåne har det skett en tredubbling av antalet anmälda brott från 2004 till 2007.¹⁵

Att Försäkringskassan anmäler fler bedrägerier beror inte främst på att Västmanlandsmodellen har införts, utan på Försäkringskassans ökade resurser och riktlinjer om att alla misstänkta brott ska anmälas. Den anmälda brottsligheten är extremt känslig för variationer i kontrollåtgärder (jfr Brå 2004:3; Korsell, 2003). Däremot ger flera av intervjuerna med Försäkringskassans personal skäl att anta att samverkan med polis och åklagare gett ökad motivation till att göra en brottsanmälan.

Bland intervjupersonerna är meningarna delade om huruvida det är positivt med fler anmälningar. I Västmanlands län nämns det av alla tre myndigheterna som en positiv effekt av samverkan. Flera poliser och åklagare i Skåne poängterar däremot att det innebär en påfrestning för deras resurser.

¹⁵ Västmanlands län är dock inte det län som jämförelsevis gör flest anmälningar per 100 000 invånare. När alla län i Sverige jämförs märker Västerbottens län ut sig. Under 2004 anmäldes inga brott alls men under 2007 gjordes 275 anmälningar per 100 000 invånare, vilket är det största antalet i hela landet.

Men det går ju inte riktigt i takt kan man säga, att de skapar nya resurser och satsar mycket på detta vilket innebär att det blir mer jobb både för åklagare och för polis. Men här satsas det inte extra.

Polis, Skåne län

Problemet anses oftast inte vara antalet anmälningar utan bristen på resurser att hantera det ökade inflödet. Intervjupersonernas upplevelser av bristande resurser diskuteras närmare i kapitlet *Samverkan*.

Sammanfattning

- Försäkringskassans egen statistik visar att antalet brottsanmälningar har ökat. Samma bild ger Brå:s statistik över antalet anmälda brott.
- Ökningen beror främst på Försäkringskassans extra resurser och att alla brottsmisstankar ska anmälas.
- Ökningen kan också bero på att samverkan motiverat Försäkringskassan att anmäla fler ärenden.
- Ökningen av antalet anmälda brott är större i Västmanlands län än i Skåne län.
- Det stora inflödet av anmälningar från Försäkringskassan har skapat negativa reaktioner hos vissa poliser och åklagare. Orsaken till de negativa reaktionerna tillskriver de bristande resurser.

Bättre kvalitet på Försäkringskassans anmälningar

I intervjuer med tjänstemän framhålls oftast den förbättrade kvaliteten på Försäkringskassans anmälningar som en väsentlig effekt av samverkan. Försäkringskassan gör mer utredningsarbete innan anmälan skickas iväg och åklagare och poliser har framfört synpunkter på hur Försäkringskassan ska förbättra sina anmälningar.

Ja det är ju bättre nu än det var tidigare för de [Försäkringskassan] har ju fått besked om vad vi vill ha. Och vad som behövs för en komplett anmälan. Så de utreder ju mer nu, de går ju längre tillbaka och de ringer arbetsgivaren och får ut frånvarorapport.

Polis, Skåne län

Att färre ärenden behöver kompletteras med ytterligare uppgifter från Försäkringskassan är en följd av den förbättrade kvaliteten. Även i de förundersökningar som studerats från Skåne och Västmanlands län blir den förbättrade kvaliteten tydlig. I 2006/2007 års förundersökningar var Försäkringskassans anmälningar mer kompletta och lättare att överblicka än de från 2004. Vidare var de från 2006/2007 mer standardiserade och innehöll mer information. Ibland innebär det att poliser enbart behöver hålla ett förhör med den misstänkte. Detta till skillnad från 2004 års förundersökningar då poliser fick komplettera Försäkringskassans brottsanmälningar med uppgifter från exempelvis arbetsgi-

vare, något som Försäkringskassan i större utsträckning själv gör i dag. Polis och åklagare poängterar ofta att deras arbete har underlättats av att anmälningarna blivit bättre.

Försäkringskassan skickar med en lång text. Det är det här som gäller, det är på grund av att reglerna ser ut så här och därför har han gjort fel. Så att det är inget som vi behöver ta reda på utan man blir servad hela tiden.

Polis, Västmanlands län

I intervjuer med Försäkringskassans personal framkommer vid flera tillfällen att de ansträngt sig att skriva anmälningar på ett sätt som underlättar för polis och åklagare att driva ärendet vidare.

Vi är öppna för vad det ska stå i en anmälan. Jag tänker alltid på hur jag kan presentera det här på ett sånt pedagogiskt och bra sätt för åklagaren och polisen och disponerar dem efter det.

Tjänsteman på Försäkringskassan, Västmanlands län

De flesta är helt eniga om att kvaliteten på anmälningarna avsevärt har förbättrats. Däremot råder det något delade meningar om vad den förbättrade kvaliteten på anmälningarna bidrar till. Något förenklat har polisen och åklagaren en uppfattning om att den förbättrade kvaliteten i första hand effektiviserar och underlättar deras arbete, vilket kan innebära att de snabbare kan skriva av en brottsmisstanke. Försäkringskassans personal ser i stället den förbättrade kvaliteten som ett sätt att öka andelen ärenden som leder till lagföring. De båda uppfattningarna behöver naturligtvis inte utesluta varandra, men tyder på att man ser lite olika på målen för samverkan.

Tidigare studier visar att kvaliteten på Försäkringskassans brottsanmälningar inte var avgörande för att fler anmälningar skulle leda till åtal. Det som däremot hade betydelse var om det fanns en god dialog mellan Försäkringskassans tjänstemän, poliser och åklagare (Brå 2005:10). I vilken utsträckning Försäkringskassans ärenden leder till åtal och lagföring utvecklas i ett senare avsnitt, men först en analys av handläggningen och rutinerna inom de tre samverkande myndigheterna.

Sammanfattning

- Såväl intervjupersonerna som förundersökningsprotokollen talar för en ökad kvalitet på Försäkringskassans anmälningar.
- Samverkan mellan myndigheterna anses förbättra kvaliteten.
- Polisen och åklagaren menar att deras arbete underlättas och effektiviseras av bättre underlag från Försäkringskassan.
- Försäkringskassan anser att den förbättrade kvaliteten på anmälningarna ska leda till fler åtal.

Effektivare handläggning

Inom alla tre myndigheterna nämner de flesta intervjupersonerna effektivare handläggning som en effekt av Västmanlandsmodellen. Den förbättrade kvaliteten på Försäkringskassans anmälningar kommer ofta fram som förklaring till att handläggningen i dag går snabbare och effektivare än tiden innan Västmanlandsmodellen infördes.

Försäkringskassan gör det huvudsakliga jobbet. De ser till att deras ”paket” som kommer in håller en hög kvalitet. De som tittar på det här har en upparbetad kompetens. De är inte rädda för att jobba med de här ärendena, de vet vad de ska göra vilket gör att handläggningen går mycket snabbare, kvaliteten blir mycket bättre. Det blir inte liggande hos andra åklagare utan den åklagare som får det här vet ju precis vilka åtgärder som ska vidtas. Samma gäller ju hos polisen så att handläggningen och kvaliteten på ärendena blir mycket bättre och så tillbaka till åklagaren. Snabbare, effektivare med höjd kvalitet.

Åklagare, Västmanlands län

Att det finns utsedda personer på respektive myndighet anses också ha lett till att hanteringen av Försäkringskassans ärenden effektiviserats. De tydliga direktiven som kommer från åklagaren anser flera poliser vara en faktor som underlättar arbetet och skyndar på hanteringen av ärendet.

Ja det är de jag pratar om som går direkt till åklagaren, där han ger direktiv. Och då hinner vi med, det är inga problem eftersom de är lätta att utreda. I och med att man får direktiv direkt så behöver ingen tycka det är svårt, man vet precis vad man ska göra.

Polis, Skåne län

Det finns dock ytterligare en aspekt av en effektivisering av handläggningen. Hawkins (2002) menar att det hos tjänstemän finns en rädsla för att om hanteringen av ärendet går för snabbt kan ärendet gå förlostat, att ett ärende exempelvis inte leder till åtal eftersom förberedelsearbetet gjorts för slarvigt. Denna åsikt framkommer hos Försäkringskassan i Skåne län, där polisen satt upp ett mål att ärendet ska klaras av på 30 dagar.

Jag har sagt så här, från vår sida att alltså vi har ingen önskan om att det ska bli klart inom 30 dagar eller något sådant, det kan ta tre månader. Vår främsta önskan är att det ska leda till åtal eller strafföreläggande. Om det sen tar tid, låt det göra det, men den negativa konsekvensen kan vara att man lägger ner i stället för att gå över 30-dagarsmålet.

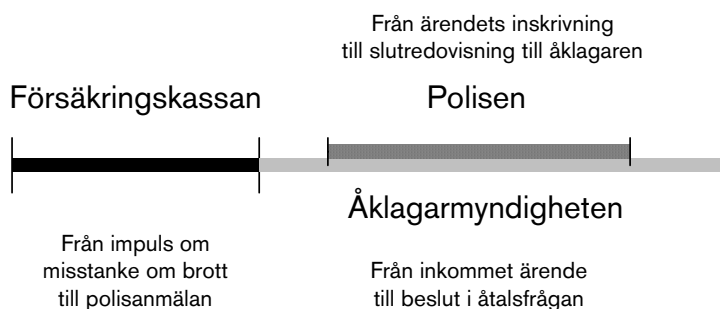
Tjänsteman på Försäkringskassan, Skåne län

Försäkringskassans främsta mål är således inte att ärendehanteringen ska gå fort med en kort genomströmningstid, utan att ärendet ska leda till åtal eller strafföreläggande.

Genomsnittliga handläggningstider

För att fastställa om handläggningstiderna för bedrägerier mot Försäkringskassan minskat i och med samarbetet mellan Försäkringskassan, Polisen och Åklagarmyndigheten har information inhämtats från myndigheterna. Den sammanlagda genomströmningstiden för Försäkringskassans ärenden kommer inte att mätas utan uträkningarna är gjorda på respektive myndighet. På grund av att förundersökningsledarskapet för bedrägerier mot Försäkringskassan under den undersökta perioden har flyttats mellan polis och åklagare i vissa län men inte i andra, vilket kan förändra handläggningstiden, går det inte ge en bild av hela landet (Åklagarmyndighetens författningssamling 2005:9). Av den anledningen kommer jämförelser endast att göras i Skåne län och Västmanlands län, där förundersökningsledarskapet under hela perioden legat hos åklagarna.¹⁶

Figur 4 ger en bild av hur ärendets handläggning mäts hos respektive myndighet. Som framgår ligger polisens handläggningstid inom Åklagarmyndighetens totala tid. Vissa bidragsbedrägerier kommer dock aldrig utredas av polisen om åklagaren beslutar att inte inleda förundersökning.



Figur 4. Handläggningen av ett ärende där åklagare både är mottagare av anmälan och förundersökningsledare. Inom Åklagarmyndighetens genomströmningstid ligger Polisens utredningstid.

Försäkringskassan

Försäkringskassans handläggningstider när det gäller misstanke om brott finns endast att tillgå från år 2006. En jämförelse kan ändå göras

¹⁶ Det gäller inte åklagarkammaren i Helsingborg som därför har tagits bort i jämförelsen av genomströmningstider. Efter samtal med åklagarledningen på de olika kamrarna framkom att i samtliga åklagarkammare i Skåne förutom kammaren i Helsingborg hade förundersökningsledarskapet för bedrägeri mot Försäkringskassan alltid legat hos åklagaren. I Helsingborg följde de dock fördelningscirkuläret 2005:9 (Åklagarmyndighetens författningssamling) och flyttade över förundersökningsledarskapet till polisen och tog sedan tillbaka det den 8 februari 2007 i och med införandet av Västmanlandsmodellen.

mellan 2006 och 2007.¹⁷ Tiden från att en impuls¹⁸ om brott kom till Försäkringskassans kännedom till att utredningen avslutades har förlängts från 2006 till 2007.¹⁹ Även i Västmanlands län har handläggningstiderna ökat medan de är oförändrade i Skåne län.²⁰

Försäkringskassans handläggningstider kan emellertid sägas ha mindre att göra med samverkan och mer med tilldelade resurser. Den något förlängda handläggningstiden i hela landet beror troligtvis på att när Försäkringskassan utvecklar sin kontrollverksamhet utreds och avslutas även äldre impulser som blivit liggande. Det ger en lång handläggningstid för dessa ärenden vilket påverkar den genomsnittliga tiden.

Åklagarmyndigheten

Eftersom Åklagarmyndigheten inte är indelad efter län utan kammare är det svårt att ge en sammantagen bild av förändringen i Skåne. I alla kamrar utom en sker en minskning av genomströmningstiden mellan 2004 och 2007.²¹ I en kammare sker däremot en ökning.²² Kammaren i Västmanlands län har nästan samma genomsnittstid 2004 som 2007, däremot är de båda årens genomsnittstider i Västmanlands län kortare än de i Skånes kamrar och den i landet.²³

Statistiken från länen och hela landet ger därmed inget enkelt svar på om samverkan mellan myndigheterna lett till förkortade genomströmningstider. I Skåne län sker dessutom minskningen redan innan Västmanlandsmodellen införs och beror troligtvis på andra faktorer.

Att genomsnittstiderna inte minskat i Västmanlands län, trots att Försäkringskassans förbättrade anmälningar liksom speciellt utsedda personer anses effektivisera handläggningen, kan vara en följd av det ökade inflödet av anmälningar. Det vill säga om ett större antal ärenden ska handläggas, men personerna som ska utföra detta inte är fler än tidigare, blir det svårt att förkorta genomströmningstiden trots att effek-

¹⁷ Jämförelsen gäller redovisning av samtliga impulser och utredningar under 2006 och 2007. Ärenden som varit felkodade eller där ena eller båda datumen saknats har sorterats bort. Bortfallet blev då 3 procent för 2006 och 0,3 procent 2007.

¹⁸ Begreppet "impuls" avser en misstanke om felaktig utbetalning inom Försäkringskassan. Impulser kan uppkomma på olika sätt vilket diskuteras i kapitlet *Selektion*.

¹⁹ Den genomsnittliga tiden för 2006 var 125 dagar, och 2007 var genomsnittstiden 159 dagar.

²⁰ I Västmanland var den genomsnittliga handläggningstiden 128 dagar 2006 och 151 dagar 2007. I Skåne var den genomsnittliga handläggningstiden 190 dagar under 2006 och 166 dagar under 2007.

²¹ Avser genomsnittligt antal dagar från inkommen anmälan till beslut i åtalsfrågan.

²² I södra Skånes åklagarkammare (tidigare Malmö 2) har det skett en förändring från 211 dagar 2004 till 345 dagar 2007, det är den enda kammaren där en ökning ägt rum. Åklagarkammaren i Kristianstad har minskat medelvärdet för genomströmningstiden från 263 dagar 2004 till 53 dagar 2007. Organisationen i Skåne har förändrats något under den studerade perioden. Åklagarkammare "Malmö" har ersatt det som tidigare kallades för "Malmö 1" och "Malmö 3". Vid en jämförelse med de sistnämnda och "Malmö" har här också skett en minskning mellan 2004 och 2007.

²³ Den genomsnittliga tiden för Västerås kammare var 157 dagar 2004 och 161 dagar 2007.

tiviteten ökat. Naturligtvis kan även delar av förändringarna som skett på åklagarkamrarna var en följd av andra händelser som skett lokalt eller centralt inom Åklagarmyndigheten.

Myndighetssamverkan enligt Västmanlandsmodellen kan med andra ord ha effektiviserat hanteringen av ärendena, även om den genomsnittliga handläggningstiden per ärende inte minskat, eftersom antalet ärenden som ska behandlas blivit fler.

Polisen

Information om genomströmningstider har också inhämtats från Polisen. I Skåne län har genomströmningstiderna minskat med nästan 50 procent. Minskningen i Skåne län skulle kunna ses som en effekt av målet om att Försäkringskassans ärenden ska klaras av inom 30 dagar. Polisens utredning av dessa ärenden i hela landet har säkerligen förenklats både av att Försäkringskassan under 2007 utreder mer innan ärendet anmäls och av att anmälningarna är mer kompletta.

Handläggningen för polisen i Västmanlands län angående bedrägerier mot Försäkringskassan är nästan oförändrad mellan 2004 och 2007. Däremot har Västmanlands län betydligt kortare genomströmningstider totalt än Skåne län.²⁴

Utöver analysen av genomströmningstider centralt från Polismyndigheten gjordes en undersökning av handläggningstiden för de ärenden som ingick i det ursprungliga urvalet av förundersökningar från Västmanlands och Skåne län.²⁵ Av ärendehistoriken i förundersökningsprotokollet har det första datum då det registrerats hos polisen och det sista då ärendet avslutades för polisens del noterats.

Sammanställningen av ärenden i Västmanlands län visar då på en klar förkortning av handläggningstiderna för polisen.²⁶ I Skåne är förkortningen från tiden före samarbetet till efter att det inletts än mer markant.²⁷ Genomströmningstiderna från de förundersökningar som ingick i urvalet är således väsentligt kortare 2006/2007 än de officiella siffrorna som inhämtades från Polisen. Skillnaden dem emellan kan bero på att det är relativt få ärenden i länen och då kan ett par extremt långa ärenden, som inte fanns med i vårt urval, ge ett stort utslag på det totala.²⁸ Värt att notera är att de senare förundersökningar som analyserats

²⁴ I Skåne län var den genomsnittliga tiden 372 dagar under 2004 och 202 dagar 2007. För Västmanland var motsvarande siffror 109 för 2004 och 114 för 2007.

²⁵ Dessa siffror bör ses med mer försiktighet då det endast är 157 ärenden totalt som ingått i urvalet.

²⁶ År 2004 var den genomsnittliga handläggningstiden i Västmanland 282 dagar och för 2006/2007 var den 95 dagar.

²⁷ År 2004 var den genomsnittliga handläggningstiden i Skåne 405 dagar och 2006/2007 var den 120 dagar. Om de förundersökningar som var ifrån 2006 räknas med, då samverkan knappast kan ha haft en effekt på genomströmningen, blir i stället tiden 72 dagar.

²⁸ Möjligtvis kan också de felkodade ärenden som uteslöts ur vårt urval dra upp genomsnittstiden.

har varit avslutade ärenden som inleddes under 2006 eller 2007. Det skulle därför kunna vara ett tecken på att den officiella statistiken innehåller många ärenden som släpar efter från tidigare år, medan förundersökningarna är relativt nya ärenden som bättre speglar den förändring som skett.

Sammanfattning

- Hanteringen av Försäkringskassans ärenden har blivit effektivare sedan Västmanlandsmodellen infördes till följd av bättre anmälningar och av att man har utsedda personer som arbetar specifikt med dessa ärenden. Tydliga direktiv från åklagare underlättar också polisens arbete.
- Uträkningen av genomsnittliga handläggningstider på respektive myndighet ger däremot inga entydiga besked om vilken effekt Västmanlandsmodellen haft. Försäkringskassans handläggningstider har ökat något, troligtvis som en effekt av att äldre impulser behandlades när kontrollverksamheten förstärktes. Åklagarmyndighetens och Polisens genomsnittliga genomströmningstid har minskat i Skåne län, men är oförändrad i Västmanlands län.

Ökad lagföring

Som en förväntad effekt av myndighetssamverkan mot bidragsbedrägerier framhålls ökad lagföring. Lagföring är ett samlingsbegrepp för de sammanlagda åtalen som lett till fällande dom, strafförelägganden²⁹ och åtalsunderlåtelser (Brå 2006:1). I Brå:s officiella lagföringsstatistik går det inte att utläsa hur många personer som lagförts enbart för bedrägerier mot Försäkringskassan. Däremot framgår andelen strafförelägganden som presenteras nedan. För att få en bild av hur antalet lagföringar förändrats mellan åren 2004 och 2007 används i stället Åklagarmyndighetens statistik.³⁰

Ökning av antalet och andelen strafförelägganden

I tabell 1 framgår att såväl antalet som andelen som godkänt strafföreläggande har ökat fram till och med 2006. Ökningen av andelen är mest markant mellan 2005 och 2006. Därefter vänder trenden och andelen anmälda bedrägeribrott som lett till strafförelägganden minskar.

²⁹ Ett strafföreläggande innebär att en åklagare utfärdar böter eller villkorlig dom utan domstolsförhandling (Brå, 2006:1). En misstänkt person kan godkänna ett strafföreläggande för att undvika rättegång.

³⁰ Lagföring anges i Åklagarmyndighetens statistisk som antalet beslut till skillnad från den officiella lagföringsstatistiken som Brå har, vilken utgår från lagförda personer. Det vill säga fler lagföringsbeslut kan gälla per person. Åtalet behöver inte heller leda till fällande dom för att räknas som lagföring.

Tabell 1. Antalet anmälda bedrägerier mot Försäkringskassan, antalet strafförelägganden och andelen strafförelägganden av antalet anmälda bedrägerier för åren 2004 till 2007.³¹

		Antal anmälda brott	Antal strafförelägganden	Andel strafförelägganden
Hela landet	2004	1 879	53	3 %
	2005	2 859	122	4 %
	2006	2 765	288	10 %
	2007	8 552	619	7 %
Skåne län	2004	227	5	2 %
	2005	289	5	2 %
	2006	197	54	27 %
	2007	645	92	14 %
Västmanlands län	2004	28	3	11 %
	2005	81	7	9 %
	2006	51	38	75 %
	2007	400	34	9 %

Troligtvis kan ökningen av ärenden som anses enkla att utreda och där det anses enkelt att bevisa att brott föreligger leda till fler strafförelägganden. En ökad andel bedrägerier av enkel karaktär där påföljden stannar vid böter eller villkorlig dom i kombination med böter gör det också möjligt att utfärda strafförelägganden. Av intervjuerna framgår att de flesta misstänkta personer i förhör med polisen medger att felet uppkommit och de blir då tillfrågade om de godkänner ett strafföreläggande. Tidigare ostraffade personer kan tänkas godkänna ett strafföreläggande i större utsträckning än andra eftersom ett strafföreläggande anses mindre socialt skadligt än att medverka i en rättegång (jfr Korsell, 2003).

Samverkan mellan myndigheterna inleddes inte förrän tidigast 2006 i stora delar av landet men kan ändå ha haft en effekt på andelen strafförelägganden. Samverkan kan ha bidragit till att polisen som håller i förhöret i större utsträckning arbetar för att få ett godkännande av ett strafföreläggande. Skälet skulle vara att om den misstänkte personen erkänner brott och det inte finns några komplikationer i ärendet föreslår polisen en lösning som både tillgodoser den misstänktes behov och de samverkande myndigheternas intresse av att avsluta ärendet på effektivast möjliga sätt. Den ökande andelen är troligtvis också en följd av att även eftersläpande ärenden från tidigare år behandlades då samverkan och den gemensamma satsningen satte igång.

Ökningen av andelen strafförelägganden under 2006 i Västmanlands län är än mer markant. I Västmanland var samverkan mellan myndigheterna mer etablerad under 2006, vilket ger ytterligare belägg för att samverkan faktiskt påverkar andelen strafförelägganden. Andelen straff-

³¹ Ett brott kan generera flera beslut då flera personer misstänks för samma brott. När det gäller bedrägerier mot Försäkringskassan är det dock mycket ovanligt att flera personer misstänks för samma brott.

förelägganden beror också på att en stor del av ärendena gällde TFP, där brottet typiskt sett begås av tidigare ostraffade personer, gäller små belopp och är förhållandevis enkla att utreda.

Den nedgång som sedan sker av andelen strafförelägganden av samtliga anmälda brott mellan 2006 och 2007 är troligtvis både en följd av det ökade inflödet av anmälningar och av att fler av de ärenden som anmäldes inte blev föremål för förundersökning, utan skrevs av direkt.

Ökat antal lagföringar

Nedan följer en granskning av hur antalet och andelen lagföringar utifrån Åklagarmyndighetens statistik har förändrats mellan 2004 och 2007. Statistiken visar att antalet lagföringsbeslut av bedrägerier mot Försäkringskassan kraftigt ökat. Under 2004 var antalet beslut som lett till lagföring 326 medan antalet hade ökat till 1 587 år 2007. Antalet har även ökat avsevärt i Skåne och Västmanlands län.³²

Det kraftigt ökade antalet inkomna ärenden innebär inte per automatik att andelen lagföringar också ökar. Statistiken över andelen lagföringsbeslut av samtliga avslutade beslut³³ visar snarare på en ojämn utveckling, vilket illustreras i diagram 4. Det låga antalet ärenden främst gällande Västmanlands och Skåne län gör att diagrammet bör avläsas med viss försiktighet. Som tidigare påpekats sker alltid en fördröjning av ärenden, det vill säga de som inkom under en period behöver nödvändigtvis inte vara de som lagförs under samma period.

³² Åklagarmyndighetens statistik är inte uppdelad på län utan kammare; för enkelhets skull presenteras siffrorna ändå per län. I Skånes län har statistiken från de olika kammarna slagits ihop. I Skåne län var antalet lagföringsbeslut 39 under 2004 och 198 under 2007. Motsvarande siffror för Västmanlands län var 8 lagföringsbeslut år 2004 och 105 lagföringsbeslut år 2007.

³³ Antal beslut avser både beslut om att inte inleda förundersökning, att förundersökningen läggs ner, att åtal inte väcks och att det blir ett lagföringsbeslut. Med lagföringsbeslut avses godkänt strafföreläggande, beslut om åtal samt åtalsunderlåtelse. Som tidigare nämnts behöver lagföring, enligt Åklagarmyndighetens sätt att mäta, inte innebära att personen blivit dömd utan innefattar även åtal där personen blivit friad.

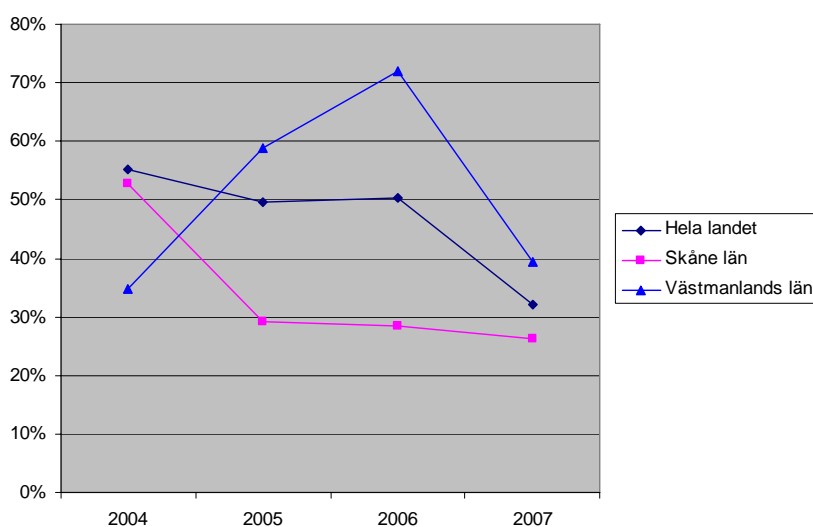


Diagram 4: Statistik från Åklagarmyndigheten över andelen brottsmisstankar som avslutats med lagföring gällande bedrägerier mot Försäkringskassan 2004–2007 i förhållande till samtliga beslut.

Utvecklingen sker på ett någorlunda likartat sätt i hela landet och Skåne, även om nedgången skiljer sig åt mellan 2004 och 2005 samt mellan 2006 och 2007. Minskningen börjar i båda fallen innan Västmanlandsmodellen infördes och förklaringen bör därför sökas någon annanstans. Minskningen som sker mellan 2006 och 2007 i såväl hela landet som Skåne län och Västmanlands län är däremot troligtvis en följd av att inflödet av Försäkringskassans anmälningar ökade och att en del av dessa inte var att beteckna som brott.

Utvecklingen i Västmanlands län skiljer sig markant från hela landet och Skåne län fram till 2007. Ökningen av andelen lagförda i Västmanland fram till och med 2006 är troligtvis en följd av att antalet strafförelägganden ökade samtidigt som antalet inkomna ärenden minskade. Detta skulle kunna vara en effekt av samverkan som påbörjats vid denna tidpunkt. Åklagarmyndigheten och polisen hade förändrat sina rutiner vilket möjliggör fler strafförelägganden samtidigt som inflödet från Försäkringskassan ännu inte ökat. När inflödet sedan tilltar under 2007 till följd av Försäkringskassans förstärkta kontrollverksamhet sjunker andelen lagföringar kraftigt.

Det ökade inflödet under 2007 ger en lägre andel lagförda än 2006 för såväl de två länen som hela landet. De ärenden som man inte hunnit handlägga under 2007 hamnar i balans till 2008 och om man hinner hantera dessa under året kan lagföringsandelen gå upp.

Varför lagförs inte fler?

Det råder delade meningar hos intervjupersonerna om huruvida samverkan kan ha haft en positiv effekt på andelen åtal och lagföringar. Precis som statistiken visar talar flera intervjupersoner om hur det ökade antalet anmälningar har påverkat antalet och andelen åtal och lagföringar. En del menar att sedan samverkan inleddes har fler lagförts men att andelen inte påverkats. Andra menar att effekten av fler lagföringar i form av fällande domar ännu inte kan märkas på grund av väntetiden till tingsrätten.

En ytterligare förklaring till att inte fler lagförs menar vissa intervjupersoner är att andelen ärenden där förundersökning inte inleds har ökat. En åklagare i Skåne län säger att det ”har ju blivit en väldigt mängd som vi bara skriver av med vändande post”. Utifrån åklagarens statistik går det att avläsa att andelen ärenden som inte leder till förundersökning utifrån alla beslut i åtalsfrågan har ökat mellan 2004 och 2007.³⁴ Störst är ökningen i länen mellan år 2006 och 2007. Den främsta anledningen till att allt fler ärenden inte leder till förundersökning är troligtvis den typ av ärenden som Försäkringskassan anmält, vilket diskuteras mer i detalj i kapitlet *Selektion*.

I likhet med vad som framgår av den tidigare enkätundersökningen av Västmanlandsmodellen menar en del åklagare att Försäkringskassans blanketter behöver förändras så att uppsåt lättare kan bevisas (FK, RPS och ÅM, 2007).

Som tidigare nämnts fanns en förväntan bland Försäkringskassans personal att den förbättrade kvaliteten på brottsanmälningar skulle leda till en ökad lagföring. Tidigare forskning visar dock att kvaliteten på Försäkringskassans anmälningar inte påverkar lagföringsfrekvensen nämnvärt (jfr Brå 2005:10).

Anmälningsrutinerna är alltså jättebra. Men fortfarande så återstår samma dilemma om jag får uttrycka mig så, för oss som alltid jobbar i rättsmaskineriet. Hur bevisar vi saker och ting? Vi kan ju inte bara åtala folk bara för att vi tror att folk har gjort sig skyldiga till brott utan beviskravet är precis likadant i alla mål.

Åklagare, Skåne län

Som uttalandet visar betyder inte ett förbättrat material från Försäkringskassan att det automatiskt leder till åtal, utan problemet med att bevisa uppsåt kvarstår. Den förväntade effekten att lagföringen ska öka, åtminstone andelen lagföringar, är mer beroende av *vad* Försäkringskassan anmäler än *hur* deras anmälningar ser ut. Selektionen av ären-

³⁴ I Skåne län ledde sju procent, år 2004, en procent år 2005, två procent år 2006 och elva procent år 2007 av besluten inte till förundersökning. Motsvarande siffror för Västmanlands län är tre procent år 2006 och tolv procent år 2007. För år 2004 och år 2005 inleddes förundersökning i alla ärenden. Observera att uträkningen gäller relativt få beslut, främst avseende de tidigare åren, vilket gör den mer osäker. Helsingborg ingår inte i uträkningen eftersom förundersökningsledarskapet förändrats under den undersökta perioden.

den inom Försäkringskassan blir därför nödvändig för att den förväntade effekten ska uppnås.

Denna rapport kan inte ge några entydiga svar på vad som är orsaken till att inte fler anmälningar leder till lagföring, utan kan främst belysa de uppfattningar som framkommer i intervjuerna. Det finns däremot belägg för att en viktig faktor för att öka andelen lagföringar är att Försäkringskassan gör en bedömning av i vilken grad den försäkrade medvetet har brutit mot reglerna eller inte. Vid denna bedömning kan en god dialog mellan myndigheterna om övergripande riktlinjer vara viktig (jfr Brå 2005:10).

Sammanfattning

- Antalet och andelen strafförelägganden ökar i hela landet mellan åren 2004 och 2006, mest markant i Västmanlands län. Förändringen i Västmanlands län är troligtvis en effekt av samverkan.
- Antalet lagföringsbeslut ökar kraftigt i hela landet mellan åren 2004 och 2007. Det ökade inflödet av ärenden har däremot inneburit att andelen lagföringsbeslut av samtliga avslutade beslut minskar i hela landet.
- Andelen lagföringar beror mer på vilken typ av ärende som anmäls än vilken kvalitet Försäkringskassans anmälningar håller.

Effekter – resultat i fokus

- Försäkringskassan gör fler brottsanmälningar under 2007 än åren 2004 till 2006. Västmanlands län anmäler fler brott per 100 000 invånare än Skåne län och landet i stort, vilket kan vara en följd av samverkan.
- Försäkringskassans anmälningar håller en högre kvalitet. Tillsammans med att det finns utsedda personer leder den förbättrade kvaliteten på anmälningarna till en effektivare ärendehantering.
- Andelen strafförelägganden har ökat markant i Västmanlands län mellan 2005 och 2006, vilket tolkas som en effekt av samverkan mellan myndigheterna och en hög andel enklare brott (TFP) som begås av tidigare ostraffade personer. En nedgång av andelen sker däremot under 2007 som en följd av det ökade inflödet av ärenden.
- Antalet lagföringsbeslut har enligt Åklagarmyndighetens statistik ökat från 2004 till 2007. Andelen lagföring av beslut i åtalsfrågan har däremot minskat i landet under perioden.

3. Mål

I detta avsnitt studeras målen för Västmanlandsmodellen. En jämförelse kommer sedan att göras med hur målen är formulerade inom SAMEB.

Formella mål

Avsnittets fråga

Vilka mål finns för Västmanlandsmodellen?

Västmanlandsmodellens mål

I maj 2006 lanserade Försäkringskassan, Rikspolisstyrelsen och Riksåklagaren en gemensam strategi mot bidragsbedrägerier och en viktig del är att Västmanlandsmodellen skulle införas över hela landet. Av strategin framgår att brotten mot socialförsäkringarna hotar att undergräva förtroendet för välfärdsstaten och bidragsbedrägerierna måste därför prioriteras. Syftet med strategin är att stärka förmågan att utreda misstänkta bidragsbedrägerier.

Målen för Västmanlandsmodellen är följande:

- Särskilt utsedda personer på Försäkringskassan, Polisen och Åklagarmyndigheten ska handlägga frågor om bidragsbedrägerier.
- En gemensam utbildning ska hållas för dem som utsetts.
- Brottsanmälningarna ska göras direkt till åklagare.
- Åklagaren är också förundersökningsledare.

Förväntade effekter

De förväntade effekterna som samverkan enligt Västmanlandsmodellen antas uppnå är:

- Fler anmälningar.
- Högre kvalitet på Försäkringskassans anmälningar.
- Snabbare handläggning hos Försäkringskassan och Polisen.
- Kortare genomströmningstider hos åklagare.
- Ökad lagföring.
- Minskat fusk.

Myndigheternas mål

Avsnittets frågor

Vad säger myndigheternas regleringsbrev om Västmanlandsmodellen?
Vilka mål har myndigheterna som berör myndighetssamverkan?

Försäkringskassans regleringsbrev

I regleringsbreven anges på ett övergripande plan de frågor som regeringen anser ska prioriteras under kommande budgetår (Sundström, 2003; Vedung, 1998; Hetzler, 1988).

I Försäkringskassans regleringsbrev för året 2006 anges som ett mål att fusk inte får förekomma (RB 2005). För att minska fusk fick Försäkringskassan i uppdrag att under 2006 lämna en redogörelse för hur den avser få till stånd ett mer likartat arbete mellan länen mot misstänkta brott (Försäkringskassan, 2006b). Alla ärenden där Försäkringskassan misstänker brott ska polisanmälas (Försäkringskassan, 2006a).

Åklagarmyndighetens regleringsbrev

Regeringens mål för Åklagarmyndigheten under året 2006 reglerades i ett antal prioriterade områden (RB 2005).³⁵ Inget av områdena handlar om bedrägerier eller om prioritering av brott mot välfärdsstaten. Regleringsbrevet innehåller däremot andra mål som kan kopplas till Västmanlandsmodellen.

Åklagarmyndighetens regleringsbrev (RB 2005) för budgetår 2006 talar om en generell satsning på att fler brott ska leda till lagföring. Åklagarmyndighetens mål är att redovisa de särskilda åtgärderna för att öka lagföringen, vilka åtgärder som har vidtagits för att genomströmningstiderna ska vara fortsatt korta samt att förstärka och vidareutveckla samverkan mellan bland annat polis och åklagare (RB 2005).

Rikspolisstyrelsens regleringsbrev

Rikspolisstyrelsens regleringsbrev för budgetåret 2006 har som övergripande mål att kvaliteten ska höjas på brottsutredningsverksamheten och en större andel av de anmälda brotten ska leda till lagföring. Även här finns i återredovisningskravet en specifikation på prioriterade områden³⁶ där bidragsbedrägerier inte ingår. Andra mål som anges för Rikspolisstyrelsen är att förkorta genomströmningstiderna och att underlätta ärendehantering för rättsväsendets myndigheter (RB 2005).

³⁵ De prioriterade områdena är utan inbördes rangordning narkotikabrott, vålds- och sexualbrott, särskilt brott mot kvinnor och barn, ekonomiska brott, brott mot miljön, brott som ofta begås av ungdomar, brott med rasistiska, främlingsfientliga, antisemitiska, islamofobiska eller homofobiska inslag samt olaga diskriminering (Åklagarmyndighetens RB, 2005).

³⁶ De prioriterade områdena är våld mot kvinnor och barn, hatbrott och miljöbrott (Rikspolisstyrelsens RB, 2005).

Regleringsbrevens inte samstämmiga i allt

Då Försäkringskassan har som ett prioriterat område att alla misstankar om brott ska polisanmälas, genererar det en mängd anmälningar till polis och åklagare. Polis och åklagare har emellertid andra prioriterade områden än bidragsbedrägerier. Skillnaden i prioriteringsområden innebär därför svårigheter för Försäkringskassan att nå sitt mål, samtidigt som mängden brottsanmälningar från Försäkringskassan kan skapa problem för Åklagarmyndigheten och Polisen att nå sina. När målen inte är samstämmiga kan det påverka samverkan negativt.

Emellertid finns andra mål i regleringsbrevens som stimulerar samverkan. Västmanlandsmodellen förväntas öka lagföringen, effektivisera handläggningstiderna hos polisen samt ge kortare genomströmningstider hos åklagarna. Målen i regleringsbrevens ligger därför nära de förväntade effekterna av Västmanlandsmodellen.

Låt oss nu gå vidare och granska de mål som myndigheterna själva ställt upp för samverkan och bekämpning av bidragsbedrägerier.

Försäkringskassans egna mål

Försäkringskassan har som mål att alla misstänkta brott ska anmälas och att 50 procent av de anmälda brotten ska leda till åtal eller strafföreläggande (Försäkringskassan, 2007a).

Dessa mål är motstridiga. Om Försäkringskassan anmäler "allt" minskar andelen strafförelägganden och åtal eftersom åtskilliga misstankar inte utgör brott eller går att styrka.³⁷ När tröskeln för att anmäla brottsmisstankar blir lägre når färre misstankar upp till den bevisning som krävs för strafföreläggande eller åtal (Korsell, 2003). Om i stället Försäkringskassan valde ut de fall som håller "hög kvalitet" skulle det generera färre anmälningar men en högre andel lagföringar. En intervju-person på Försäkringskassan i Västmanlands län illustrerar.

Om jag jobbar med kvaliteten så tar jag bara de som har god kvalitet. Annars om jag anmäler alltihop och då klarar jag det målet men jag klarar inte att 50 procent ska lagföras.

Tjänstemän på Försäkringskassan, Västmanlands län

Åklagarmyndighetens egna mål

För åren 2006 och 2007 är målen ett ökat antal lagföringar och kortare genomströmningstider för bedrägeribrott (Åklagarmyndighetens Verksamhetsplan, 2006; 2007). För 2006 gäller målen alla typer av bedrägerier medan bidragsbedrägerier pekats ut som ett prioriterat område för 2007.

³⁷ I Försäkringskassans styrdokument, uppföljningar eller regleringsbrev står det inte att allt ska polisanmälas. Däremot står det att alla misstänkta brott ska polisanmälas.

Polisens egna mål

I Skåne län har polismyndigheten som mål att handläggningstiden för utredning av skäligen misstänkt person för bidragsbedrägerier ska vara klar för slutdelgivning inom 30 dagar (Polismyndigheten i Skåne län, 2007).

Polisen i Västmanlands län har som mål för 2007 att lagföringen ska öka vid bedrägerier mot trygghetssystemen (Polismyndigheten i Västmanlands län, 2007).

Mål för genomförandet av samverkansmodellen

Enligt ett missiv (2006-05-31) från Rikspolisstyrelsen ska varje polismyndighet i landet införa Västmanlandsmodellen under 2006. Åklagarmyndigheten har som mål att modellen ska vara genomförd under år 2007 (Verksamhetsplan, 2007). Försäkringskassan har målet att Västmanlandsmodellen ska vara genomförd 2006 i samtliga län (Försäkringskassan 2006b).

Mål på tjänstemannanivå

Avsnittets frågor

Hur formulerar enskilda tjänstemän myndighetens mål?

Hur påverkas samverkan av tjänstemännens bild av myndighetens mål?

Försäkringskassans handläggare

Målet att alla misstänkta brott skulle anmälas uppfattades av Försäkringskassans handläggare som att "allt" skulle anmälas, även felaktiga utbetalningar. Följden blev många brottsanmälningar i onödan som ledde till stor arbetsbelastning för polis och åklagare, vilket negativt påverkade samverkan mellan myndigheterna.

På Försäkringskassan i Skåne län uppfattade tjänstemännen den gemensamma strategin som att åklagare och polis skulle prioritera deras ärenden. En intervjuperson anser att Västmanlandsmodellen innebär att "vi i princip skulle öka samarbetet och att polis och åklagare skulle prioritera våra ärenden".

Åklagarna

De flesta åklagare i de båda länen hänvisar till målen med Västmanlandsmodellen: ökad lagföring, snabbare handläggningstider och ökad effektivitet. De ska, som en åklagare i Västmanlands län uttrycker det, "få in fler ärenden, utreda fler och öka lagföringen, helt enkelt". I Skåne tolkar de målen på liknande sätt.

Det ska bli effektivare och snabbare handläggning. Så har jag uppfattat det, någon slags effektivitetshöjning

Åklagarmyndigheten, Skåne län

En del åklagare i Skåne uppfattade i likhet med Försäkringskassans tjänstemän att de skulle prioritera bidragsbedrägerier före andra brott. Åklagarna i Skåne ser det som ett problem och en åklagare menar att de inte har någon möjlighet att låta Försäkringskassans ärenden få förtur på grund av andra prioriteringar som häktningar och ungdomsmål. Samverkan kunde därför ifrågasättas av åklagare.

Det blir alltså väldigt problem, för jag sitter ju med mycket annat än detta. Jag sitter med mord, jag sitter med försök till mord och sitter med grova narkotikabrott och jag sitter med våldtäkter och hela den biten. Då uppkommer frågan, vad ska jag prioritera nu? Ska jag nu prioritera någon som har lurat till sig ett tusen kronor hos Försäkringskassan och lägga mord och våldtäkter åt sidan? Då blir det problem va.

Åklagare, Skåne län

På ledningsnivå i Åklagarmyndigheten menar man att det inte handlar om att ge förtur till Försäkringskassans ärenden utan att ”prioritera upp” dem i den mening att de ska behandlas av rättsväsendet i större utsträckning än vad som tidigare var fallet.

I Västmanland uppfattar åklagarna inte prioriteringen som ett lika stort problem. Det kan bero på att Åklagarkammaren i Västerås är initiativtagare till Västmanlandsmodellen. I Skåne län däremot har modellen införts ovanifrån, vilket leder till att åklagarna i högre grad upplever prioriteringen som att de måste ge förtur till dessa ärenden före andra, som de ser det, viktigare ärenden.

Poliserna

Poliserna i Västmanlands län menar att målet är att höja uppklärningsprocenten för alla ärenden. Både i Västmanland och i Skåne är ett informellt mål att utredningen ska ske tidsmässigt så nära brottet som möjligt. Det är, som en polis uttrycker det, svårare att klara upp ju längre tid som går mellan brott och utredning.

Mål inom SAMEB

Avsnittets frågor

Vilka mål har SAMEB?

Vilka likheter och skillnader finns mellan SAMEB och Västmanlandsmodellen?

SAMEB:s mål framgår av förordningen (1997:899) som reglerar myndighetssamverkan mot ekobrott och de gemensamma strategier som tas fram på möten i respektive region. Projekt som drivs inom ramen för SAMEB kan formuleras genom ledningsgruppen. Mål kan dock uppfattas som motstridiga även inom SAMEB.

Målen är inte i fas med varandra, ta det tydliga exemplet att Skatteverket ju ofta är väldigt tidiga och lägger fast projekt som ska genomföras och inom ramen för det finns också vissa mål. Där ligger ju inte åklagarna i fas och inte polisen heller. Polisen har kanske, från Rikspolisstyrelsen, fått i uppdrag att ta hand om vardagsbrotten, misshandel på stan alltså, och då kan det finnas ett problem med att ta fram resurserna som ska prioriteras.

Åklagare, Västmanlands län

Uttalandet ovan belyser ett problem som också finns i Västmanlandsmodellen. Målen hos en myndighet stämmer inte alltid med mål och prioriteringar hos en annan. Inom SAMEB finns däremot en större möjlighet att diskutera dessa problem på ledningsnivå.

En skillnad mellan målen inom SAMEB respektive Västmanlandsmodellen är att målen för SAMEB i större utsträckning är gemensamma. SAMEB i Västmanlands län har till och med en egen verksamhetsplan. Fördelen med gemensamt formulerade mål är att myndigheterna kan besluta hur mycket resurser som behöver frigöras och vilka möjligheter de har att delta i projekt.

Ett mål är att gemensamma insatser ska riktas mot de mest brottsliga och i första hand mot pågående verksamhet. Insatserna ska prioriteras av de samverkande myndigheterna, som också ska säkerställa att det ska finnas tillräckliga resurser för insatserna av den egna myndigheten så att man drar åt samma håll, det är det som är vitsen med det hela.

Tjänsteman Länsstyrelsen, Västmanlands län

Uttalandet belyser de fördelar som upplevs inom SAMEB i Västmanlands län. De gemensamma besluten bygger på ett gemensamt mål. Som uttalandet också visar är det viktigt att myndigheterna säkerställer att det finns tillgängliga resurser för att uppfylla målen.

Mål inom RUC

Inom SAMEB i Skåne län fördelar resursgruppen uppdrag och resurser till den operativa verksamheten i Regionalt underrättelsecentrum (RUC). Resursgruppen är en förlängning av ledningsgruppen inom SAMEB och består av myndighetschefer från de myndigheter som finns representerade i RUC.

Vi är ju styrda av en ledningsgrupp och eftersom det är flera myndigheter som arbetar tillsammans är det ett kollektivt chefskap. I resursgruppen sitter resursägarna från de ingående myndigheterna och bestämmer tillsammans vilka ärenden som ska hanteras. De bestämmer över resurstilldelningen, vilka begränsningar som finns och vad det nu månne vara.

Polis, Skåne län

Fördelarna med resursgruppen är alltså att målet för den operativa myndighetssamverkan regleras av gemensamma beslut och resursfördelningar.

SAMEB och Västmanlandsmodellen

En framgångsfaktor för SAMEB i både Västmanlands och Skåne län, är möjligheten att gemensamt formulera mål och fördela resurser. Inom Västmanlandsmodellen finns inte den möjligheten då det saknas en gemensam styr- eller ledningsgrupp. Samverkan enligt Västmanlandsmodellen möter också en del problem till följd av skilda målsättningar.

Sammanfattning

Skillnader mellan SAMEB och Västmanlandsmodellen:

- Målen i SAMEB anpassas i högre grad efter de andra myndigheterna.
- Inom SAMEB är målen gemensamt formulerade och hänsyn tas till myndigheternas resurser.
- SAMEB har en gemensam styr- och ledningsgrupp.

Mål – resultat i fokus

- Enligt regleringsbrevet är bidragsbedrägerier ett prioriterat område för Försäkringskassan men inte för Åklagarmyndigheten och Polisen. När målen inte är samstämmiga kan det försvåra samverkan. Åklagarmyndighetens och Polisens mål att öka lagföringen samt korta handläggnings- och genomströmningstiderna kan dock lättare uppnås när myndigheterna samarbetar, vilket således stimulerar samverkan.
- Försäkringskassans mål att alla misstänkta brott skulle anmälas uppfattades av handläggare som att ”allt” skulle anmälas. Det ledde till att polis och åklagare fick många onödiga brottsanmälningar.
- Åklagarna, främst i Skåne, uppfattade målet att bidragsbedrägerier skulle hanteras före andra brott, som de ansåg hade högre prioritet. Samverkan kunde därför ifrågasättas.
- Till skillnad mot Västmanlandsmodellen finns inom SAMEB ett forum för att diskutera mål och resurser. Det ökar förutsättningarna för en effektiv samverkan.

4. Samverkan

I detta kapitel skiftas fokus från myndigheternas mål till hur Försäkringskassan, Polisen och Åklagarmyndigheten i praktiken samverkar mot bidragsbedrägerier.

Västmanlandsmodellen

Avsnittets fråga

Uppnås målen med särskilt utsedda tjänstemän och gemensam utbildning?

Särskilt utsedda tjänstemän

Västmanlandsmodellen innebär att särskilt utsedda handläggare på Försäkringskassan ska skicka brottsanmälningar till särskilt utsedda åklagare. Åklagaren fattar beslut om huruvida förundersökning ska inledas eller inte. Om förundersökning inleds skickas anmälningen vidare till särskilt utsedda poliser som utreder ärendet. Polisen skickar sedan tillbaka det färdigutredda ärendet till åklagaren som fattar beslut om eventuellt åtal eller strafföreläggande.

Särskilt utsedda personer innebär en specialisering, vilket antas leda till en effektivare hantering av ärendena. Många av intervjupersonerna framhöll att tjänstemännen på Försäkringskassan som är utsedda att skriva och granska brottsanmälningar bör besitta en viss juridisk kunskap. Att åklagaren kan använda sig av juridiska termer i kontakten med Försäkringskassan bedöms underlätta kommunikationen. Vad som anses viktigt av poliser och åklagare är dock att de utsedda tjänstemännen på Försäkringskassan har god kunskap om de olika socialförsäkringarna.

Gemensam utbildning för utsedda tjänstemän

Det andra målet i den gemensamma strategin är att de utsedda personerna ska få en gemensam utbildning. Både i Västmanlands och i Skåne län har en gemensam utbildning genomförts för de utsedda personerna i samband med att samverkansmodellen infördes.

Många av tjänstemännen i Västmanlands län pekar särskilt på vikten av att utbildningen var gemensam, vilket gav en förståelse för de andra myndigheternas arbete.

När det här startades så hade man träffar, dels för att lära känna varandra som personer, det blir ju lättare kontaktvägar så. Men också för att få en förståelse för vars och ens arbetsuppgifter. Vi hade två eller tre dagar, där vi berättade om våra olika verksamheter. Vi från polisen berättade vad vi tyckte att vi behövde för att det skulle bli en så smidig utredning som möjligt, vad vi behövde för uppgifter från Försäkringskassan. Åklagaren berättade från sin synvinkel vad

åklagaren ville ha för att det skulle bli så bra slutprodukt som möjligt och Försäkringskassan berättade om sin verksamhet.

Polis, Västmanlands län

Som polisen menar i uttalandet fyllde utbildningen också funktionen att tala om vad de olika myndigheterna krävde av varandra för att samverkan skulle fungera. Även om Västmanlands län inte har återkommande utbildningsdagar har tjänstemännen uppföljningsmöten då de träffas för att diskutera samverkan.

Eftersom den gemensamma utbildningen hölls i ett tidigt skede av samverkansprojektet har inte alla tjänstemän deltagit. En polis i Västmanlands län menar att även om det inte sker någon fortlöpande gemensam utbildning av nya handläggare, förmedlas kunskapen till de nya utsedda poliserna inom myndigheten. Utbildningen blir då mer intern och inte gemensam tillsammans med de andra myndigheterna.

I Skåne län hade de också en gemensam utbildning. Skåne län hade dock sina utbildningsdagar senare än Västmanlands län eftersom samverkan startade senare och därmed är det fler intervjupersoner som har deltagit. Under utbildningen gick de exempelvis igenom trygghetssystemet och hur Försäkringskassans lagstiftning ser ut. En handläggare på Försäkringskassan i Skåne län menar att det var bra att de hade en genomgång av sina försäkringar eftersom åklagarna tyckte att Försäkringskassan "har så röriga försäkringar". Åklagare i Skåne län är också positiva till utbildningen:

Vi hade en gemensam utbildning så till vida att Försäkringskassan pratade om sina försäkringar och vi pratade om den juridiska biten och polisen pratade om sitt. Så det var ju bra.

Åklagare, Skåne län

Poliser i Skåne län är också positiva till den gemensamma utbildningen. En effekt som framhölls var att Försäkringskassans anmälningar har blivit bättre och några poliser menar att det beror på de riktlinjer som drogs upp under utbildningen. De gemensamma utbildningarna har också skapat kontaktytor som byggs upp genom att handläggarna träffar varandra. En polis i Skåne län uttrycker det så här:

Har polisen fått in ett ärende om någonting som vi undrar över så vet vi ju vem vi ska ringa till och dom kontakterna har vi byggt upp genom att vi har gemensamma möten, vi hade en gemensam utbildning där samtliga av handläggarna var med. Lär man känna en och har träffats då är det lättare att föra en diskussion.

Polis, Skåne län

En åklagare i Skåne län understryker även att den gemensamma utbildningen var bra för att de olika handläggarna hade en möjlighet att "lära känna varandras ansikten och inte bara via papper och telefonrösterna".

Alla utsedda tjänstemän i Skåne har inte deltagit i den gemensamma utbildningen. Dock poängteras att nya utsedda tjänstemän får den relevanta kunskapen av kollegor inom myndigheten.

Gemensamma träffar

I Västmanlands län har de tre myndigheterna avstämningsmöten cirka två gånger per år. Under dessa möten finns möjlighet att diskutera samverkan och gemensamt lösa eventuella problem. Det är tydligt att både gemensamma utbildningar och möten ökar förutsättningarna för samverkan eftersom de utsedda tjänstemännen får större kunskap om varandras arbetssätt och funktion i samhället. Eftersom samverkan inleddes senare i Skåne län var de gemensamma träffarna på handläggarnivå inte lika etablerade när intervjuerna genomfördes.

För- och nackdelar med utsedda personer

Tidigare forskning visar att en negativ konsekvens av att utse särskilda personer till att arbeta med vissa ärenden i förlängningen leder till isolering och ineffektivitet. I och med att samverkan ligger utanför den egna organisationen kan den bli nedprioriterad i förhållande till andra verksamhetsområden (Hetzler m.fl., 1995). Hur överhängande denna risk är beror på vilken typ av samverkan som genomförs.

Samverkan kan delas upp i sekventiell samverkan, som kan liknas vid ett stafettlopp, där informationen går från myndighet till myndighet, och parallell samverkan, där man arbetar tillsammans hela vägen (Puonti, 2004).

Västmanlandsmodellen karaktäriseras av sekventiell samverkan. Ett ärende om misstanke om bedrägeri går som en stafettpinne från Försäkringskassan till åklagare, som lämnar över stafettpippen till polisen, som skickar tillbaka den till åklagare för beslut om åtal.

Denna form av samverkan har sina nackdelar eftersom den tenderar att bli personbunden (Sahlin, 2000). Samverkan är beroende av att vissa personer, oftast eldsjälarna, sitter på samverkans nyckelpositioner. Sekventiell samverkan är beroende av individuella nätverk där exempelvis en polis har ett kontaktnät med andra myndighetspersoner, som han eller hon använder sig av vid olika utredningar (Puonti, 2004).

Tjänstemännen som intervjuats tyckte emellertid inte att det fanns en personbundenhet eftersom Västmanlandsmodellen är så pass etablerad. Däremot ansågs det vara en risk att samverkan skulle stanna upp om en eller flera nyckelpersoner slutade samtidigt, men man menade ändå att samverkan skulle fortsätta så fort det var en ny på positionen. Å andra sidan poängterade intervjupersonerna i Västmanlands län att det var bra om tjänstemän som jobbade med Västmanlandsmodellen var engagerade.

Det handlar mer om rätt person på rätt plats, men det måste inte vara jag, det måste inte vara NN på åklagarkammaren, det måste inte vara NN på polisen.

Det går säkert bra att ersätta oss med andra, det är mer att själva tanken ska finnas där.

Tjänsteman på Försäkringskassan, Västmanlands län

Även i Skåne län ansåg intervjupersonerna att Västmanlandsmodellen inte var beroende av eldsjälar. Att samverkan inte känns hotad på grund av personbundenhet beror på att det finns klara direktiv om att Västmanlandsmodellen ska finnas i alla län (jfr Benson och Cullen, 1998). Det hade varit en större risk att Västmanlandsmodellen skulle rinna ut i sanden om den bara hade varit en valmöjlighet.

Trots att intervjupersonerna inte tycker att Västmanlandsmodellen är särskilt personbunden drar vi slutsatsen, utifrån observationer och samtal med intervjupersoner, att de utsedda individerna i Västmanlandsmodellen har stor betydelse för samverkan. Intervjupersonerna har lång erfarenhet av den egna myndigheten. Samtidigt har de, framför allt i Västmanlands län, etablerade kontakter och tidigare erfarenheter av att samverka med andra myndigheter. Med andra ord, Västmanlandsmodellen är inte personberoende, men samverkan underlättas om de utsedda tjänstemännen har en viss erfarenhet av och positiv attityd till samverkan.

Nära samverkan i Västmanlands län

Samtliga tre myndigheter i Västmanlands län har särskilt utsedda tjänstemän och därmed uppfylls det målet. I Västmanlands län är tjänstemännen som samverkar mycket entusiastiska, de tror på samverkansmodellen och har täta kontakter. De har till synes en avslappnad relation till varandra och en bra dialog.

Ja dialogen är bra. Det finns inget att anmärka på. Är det något man undrar över är det bara att lyfta luren och ringa. Man behöver inte fundera någonting på att man kanske kommer med en dum fråga eller nåt sånt där.

Polis, Västmanlands län

Samverkan i Västmanlands län kan till och med ses som parallell samverkan, som handlar mer om ett nära samarbete mellan olika individer. Poliser kontakter åklagare eller andra myndighetspersoner och sedan arbetar de tillsammans med fallet (Puonti, 2004). I Västmanlands län finns utsedda åklagare och poliser som i stort sett arbetar heltid med dessa ärenden.

På Försäkringskassan i Västmanlands län har de nära kontakt med åklagaren och polisen. Polisen ringer ofta till Försäkringskassans kontrollgrupp om de undrar över någonting som gäller socialförsäkringar och misstänkta bedrägerier. Att poliserna visste vem på Försäkringskassan de kunde ringa uppfattades som mycket positivt.

Det är inte bara värdet av det som behandlas på mötet utan det är de kanaler som man arbetar upp också, nu vet jag så att säga, vilka personer som finns hos polisen som jag kan vända mig till på en gång.

Tjänsteman på Försäkringskassan, Västmanlands län

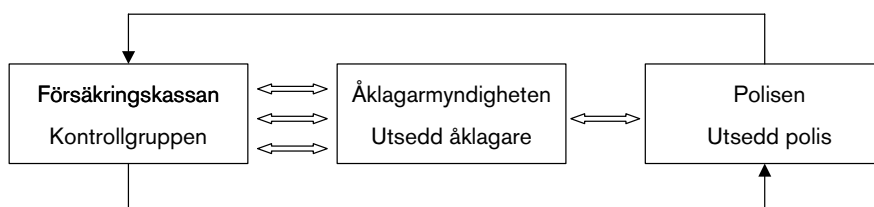
Utredare på Försäkringskassan kan också i generella termer diskutera med åklagare om vad som bör anmälas och vad som inte bör anmälas. Detta ger en starkare samverkan och större förståelse mellan åklagare och Försäkringskassan, särskilt i frågan om varför vissa ärenden avskrivs och andra inte.

Småskaligheten i Västmanlands län gör det också möjligt att ha så täta kontakter. Åklagarkammaren och Försäkringskassan ligger i samma hus och Polisen bara ett stenkast därifrån. Tjänstemännen känner varandra på ett mer personligt plan och refererar till varandra med förnamn. Uttalandet nedan illustrerar relationen mellan Försäkringskassan och åklagare i Västmanlands län.

Vi ska träffas nästa vecka med åklagaren och diskutera det här, vad vi ska ha för beloppsgränser, vad kan vara rimligt överlag för dem. En av grejerna för att den här modellen fungerar så bra i Västmanland, det är att vi hela tiden tar hänsyn till varann så att man ska få en rimlig arbetsbelastning, att man inte anmäler saker på ren rutin eller så.

Tjänsteman på Försäkringskassan, Västmanlands län

När Försäkringskassan arbetar tätt med åklagaren förvandlas stafett-pinnen till en mer parallell samverkan då frågor hela tiden bollas fram och tillbaka. De tre pilarna mellan Försäkringskassan och åklagare i figuren nedan symboliserar den täta samverkan. Pilen från Polisen till Försäkringskassan står för polisernas kontakt med Försäkringskassan.



Figur 5. Samverkan i Västmanlands län.

Alla projektmål är inte uppfyllda i Skåne län

I Skåne län ser det annorlunda ut än i Västmanlands län. Skillnaderna bygger mycket på att Skåne är större än Västmanland, både till yta och folkmängd. Organisationen skiljer sig också. Skåne län har fyra åklagarkammare och Västmanlands län bara en. Det finns fem polisdistrikt i Skåne län, i Västmanlands län bara ett. Skåne har dessutom fler större städer, och samverkansmodellen tillämpas på ett annat sätt.

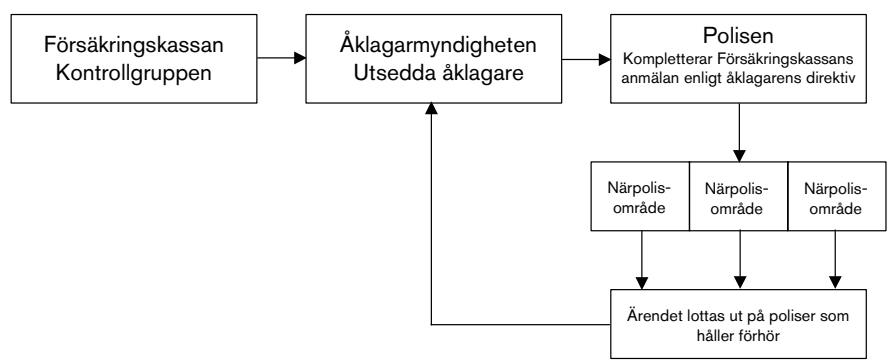
Försäkringskassan skriver sina anmälningar centralt i länet som skickas ut till respektive åklagarkammare, som i sin tur delar ut det på olika polisdistrikt. Det är med andra ord inte lika centraliserat som i Västmanlands län. På Försäkringskassan i Skåne län finns två särskilt utsedda handläggare som har kontakt med polis och åklagare. Precis som i Västmanlands län ansågs det som positivt av åklagare och poliser att det var utsedda tjänstemän på Försäkringskassan som skrev brottsanmälningarna.

Åklagarkamrarna i Skåne län har valt olika metoder, varav de flesta har särskilt utsedda åklagare som arbetar med Försäkringskassans anmälningar. En åklagarkammare som tidigare hade en särskilt utsedd åklagare att handlägga Försäkringskassans brottsanmälningar, har nu valt att sprida ärendena på flera åklagare.

Malmöpolisen har, bland annat på grund av att bedrägeriroteln anses vara överbelastad, löst uppgiften på ett annat sätt. Vid intervju tillfället i november 2007 fanns inte särskilt utsedda poliser utan Försäkringskassans ärenden delades ut på olika närpolisområden.

I Skåne län benämns inte samverkanspartnerna med förnamn, vilket kan uppfattas som ett tecken på att samverkan inte är lika tät som i Västmanlands län. Det är också fler personer som samverkar i Skåne. Det finns även variationer inom Skåne län i hur man har valt att tillämpa modellen.

En nackdel är att Försäkringskassan tappar kontakten med ärendet från att de lämnar över det till åklagare som distribuerar ärendet vidare till polisen som i sin tur lottar ut det på handläggare som inte är särskilt utsedda att arbeta med bidragsbedrägerier. Med andra ord, stafettpipnen som ska gå mellan speciellt utsedda tjänstemän blir liggande innan den når en utredare på polisen eftersom det uppstår en osäkerhet om till vem stafettpipnen ska överlämnas. Genom att ärendet lottas ut bland poliser i Malmö försvinner specialkompetensen hos polisen. Tanken bakom modellen, att särskilt utsedda utredare ska arbeta med bidragsbedrägerier för att öka effektiviteten, uteblir. Figur 6 beskriver samverkan i Malmö.



Figur 6. Samverkan i Malmö.

SAMEB

Inom SAMEB finns också olika typer av samverkan. Lednings- eller resursgruppen på chefsnivå samverkar mer sekventiellt genom att träffas regelbundet för att utbyta information och bestämma vem som ska göra vad i samverkan.

Inom ramen för SAMEB har det startats operativa grupper, och det Regionala underrättelsecentrat (RUC) i Skåne är en av dem. Arbetet inom RUC kännetecknas av ett samarbete i form av en parallell samverkan. Representanter från olika myndigheter tillbringar ibland mer än halva sin arbetsvecka på RUC där de arbetar sida vid sida. På operativ nivå uppfattas det som positivt att arbeta parallellt. En polis menar att det gemensamma arbetet leder till en ständig kompetenshöjning samtidigt som de kommer bort från ”stuprörstänkandet” i myndighetsvärlden.

Inom ramen för SAMEB i Västmanlands län arbetar myndigheterna i utredningsgrupper. Enligt en polis kännetecknas det arbetet av en parallell samverkan, då poliser och åklagare arbetar tillsammans med kontrollmyndigheter som Skatteverket.

Sammanfattning

- Gemensamma utbildningar skapar insikt om de olika myndigheternas roller och funktioner. Både i Västmanland och i Skåne har gemensamma utbildningar genomförts, men alla som arbetar med försäkringsbedrägerier har inte gått utbildningen.
- Att ha särskilt utsedda personer på Försäkringskassan, Åklagarmyndigheten och Polisen ökar effektiviteten eftersom de får en vana att hantera försäkringsbedrägerier.
- I Västmanlands län har alla tre myndigheterna utsedda personer och det finns täta kontakter mellan myndigheterna.
- I Skåne län finns det flera olika åklagarkammare och polisdistrikt som arbetar med Försäkringskassans bedrägerier till skillnad från i Västmanlands län. Detta beror delvis på skillnad i geografiska avstånd och folkmängd. I Skåne är det inte heller alltid särskilt utsedda poliser som arbetar med utredningarna.
- Det operativa arbetet inom SAMEB sker i nära samverkan och tjänstemännen kan dra nytta av varandras kompetens i sitt dagliga arbete.

Organisationskulturer i samverkan

Avsnittets fråga

Hur påverkas samverkan av myndigheternas olika organisationskultur?

Att Försäkringskassan, Åklagarmyndigheten och Polisen samverkar i Västmanlandsmodellen innebär att tre olika organisationer med olika tradition, kultur och skilda interna mål påverkar samarbetet (Christensen m.fl., 2004).

Från tidigare forskning vet vi att organisationer som uppfyller omgivningens krav försäkras sig mot att bli ifrågasatta och genom det blir legitima (Korsell, 2003). Det tar lång tid att bygga upp förtroende och goda relationer, vilket gör att organisationen förändras långsamt på grund av rädsla att försämra relationerna med andra organisationer (Ahrne och Papakostas, 2002).

Nästa alla intervjupersoner hade arbetat inom sin myndighet i minst 20 år. Den långa erfarenheten stärker organisationskulturen, eftersom de tjänstemän som arbetat länge har en stor säkerhet i vad myndigheten har för roll och funktion i samhället (jfr Christensen m.fl., 2004). Åklagarmyndigheten och Polisen är brottsbekämpande myndigheter, medan Försäkringskassan är en utbetalande myndighet.

... det är ju så klart svårare för dem [Försäkringskassan] att titta på vad som är brott och vad som inte är brott, det är klart, det är inte så konstigt, medan en annan kan vara helt borta när det gäller föräldrappening eller så.

Polis, Västmanlands län

Polisens uttalande ovan belyser hur de olika myndigheternas uppgifter skiljer sig åt. Polisen och Åklagarmyndigheten har av givna skäl ett nära etablerat samarbete.

Polis och åklagare har ju alltid gått hand i hand, fram och tillbaka även om vi har olika uppfattningar och meningar om det hela. Det nya är att Försäkringskassan har fått en del i processen, för innan har det bara kommit in en anmälan.

Polis, Skåne län

Försäkringskassan har en annan funktion och specialisering i samhället och skiljer sig mer från de andra två myndigheterna. Det kan ta sig uttryck i kommunikationsproblem:

Vi tänker ju mer juridiskt än Försäkringskassan gör. Så är det ju. De är ju en annan myndighet. Så ibland kan det säkert bli missförstånd, men på det stora hela tycker jag samverkan fungerar väl.

Åklagare, Skåne län

Myndigheternas olika roller kan skapa vissa problem för samverkan i form av konflikter och missförstånd.

Social legitimitet

Försäkringskassan har genomgått en förändring, som delvis beror på att myndigheten försöker stärka sin sociala legitimitet och acceptans i samhället (jfr Hatch, 2002; Korsell, m. fl., 2007). Försäkringskassans förändring är ett svar på omgivningens krav (jfr Powell och DiMaggio, 1991), det vill säga att i större utsträckning bekämpa felaktiga utbetalningar av socialförsäkringen.

När Försäkringskassan arbetar mer för att stoppa felaktiga utbetalningar och göra polisanmälningar får de en positiv respons från allmänheten, enligt intervjupersonerna. Detta bidrar också till att Försäkringskassans sociala legitimitet stärks.

Åklagare och poliser har däremot andra arbetsuppgifter, som ofta handlar om grövre brott än bidragsbedrägerier. En del intervjuade poliser och åklagare ansåg därför inte att arbetet mot bidragsbedrägerier kändes lika motiverande. En annan aspekt är att åklagarna inte kan komma för nära Försäkringskassan i samverkan eftersom det kan uppfattas av de åtalade att åklagaren är partisk.

Åklagare och Försäkringskassan har ett utbyte av information, det känns udda att samarbeta alltför mycket med målsäganden [Försäkringskassan], vi ska ju ändå vara opartiska, vi ska ju inte vara Försäkringskassans förlängda arm.

Åklagare, Skåne län

Åklagaren måste ha en suverän och objektiv roll i samhället och inte gå Försäkringskassans eller någon målsägandes ärenden. Om åklagare upplever att de inte är opartiska leder det till ett legitimitetsproblem. Liknande kan sägas om Försäkringskassan som tappar i legitimitet om de påverkar polisen och åklagaren för mycket. Med andra ord kan en sammanblandning av roller leda till legitimitetsproblem hos både åklagare, poliser och tjänstemän på Försäkringskassan.

Samverkan, en tradition i Västmanlands län

De intervjuade tjänstemännen i Västmanlands län tycker inte att skillnaderna mellan de olika myndigheterna har någon större betydelse för samverkan. En intervjuperson från Försäkringskassan anmärkte att de olika myndigheterna har olika mål, men att det finns en respekt för varandras roller och mål i samhället. En åklagare var av samma åsikt:

... normalt ska det ju vara lättare att samarbeta inom myndigheten för där har man ju alltså i stort sätt samma mål. Samma tänk, va. Medan andra myndigheter har andra målsättningar med sin verksamhet så det kan ju vara svårare. Men när man väl sätter sig ner och börjar diskutera så brukar det gå ganska bra.

Åklagare, Västmanlands län

Åsikten att Västmanlandsmodellen fungerar bra i mötet mellan myndigheter med olika organisationskulturer är genomgående i Västmanlands län. Det beror delvis på att det finns en tradition av myndighetssamverkan i Västmanlands län och att de olika representanterna från myndig-

heterna sedan tidigare har upparbetat goda relationer. Ända sedan SAMEB bildades i Västmanland har Försäkringskassan varit en inbjuden representant, vilket är unikt. Steget var därmed inte så stort till att Försäkringskassan, åklagarkammaren och polisen började samarbeta genom Västmanlandsmodellen. I andra län har Försäkringskassan inte varit representerad i SAMEB från början utan har tillkommit på senare år.

Samverkan i Skåne län

Försäkringskassan i Skåne län började inte delta i SAMEB förrän år 2006 (SAMEB, 2007) och har därmed inte på samma sätt som Försäkringskassan i Västmanlands län samverkat lika länge. Däremot har myndighetssamverkan naturligtvis skett på andra sätt. Som framkom i föregående avsnitt fungerar Västmanlandsmodellen i Skåne län inte lika bra som i Västmanlands län. Detta kan delvis bero på att Försäkringskassan i Skåne län inte har haft en lika långtgående samverkan med andra myndigheter inom SAMEB.

I Skåne län är de poliser och åklagare som vi intervjuat mer negativa till att arbeta med bidragsbedrägerier än de vi talat med i Västmanlands län. En del poliser som arbetar i Västmanlandsmodellen anser att bidragsbedrägerier är resurskrävande och att det finns andra brott som de hellre vill utreda:

Jag har ju alltid sysslat med traditionell brottsbekämpning så att säga. Det här är ju viktigt också men jag tycker det tar sådan fruktansvärt lång tid, de här ekobrotten över huvud taget och sen händer det ju ingenting heller. Men jag är ju inte intresserad så det kanske är därför. Jag är mer för att ut och hjälpa folk som blir nedslagna och så vidare.

Polis, Skåne län

Uttalandet ovan visar hur en del poliser kan vara mindre engagerade att arbeta med bidragsbedrägerier eftersom det finns andra brott som känns viktigare. Naturligtvis skiljer sig attityden till bidragsbedrägerier hos polisen på individnivå.

Vad denna studie visar är att där det finns en god samverkan mellan polis och andra myndigheter på operativ nivå, är poliser mer positiva till att utreda bidragsbedrägerier. Polisen i Västmanlands län är mer positivt inställda till att utreda misstankar om bidragsbedrägeri än polisen i Skåne län där samverkan inte är lika upparbetad.

Sammanfattning

- De tre myndigheterna i studien har olika organisationskulturer och traditioner som kan påverka samverkan.
- Långvariga relationer mellan myndigheter skapar ett gynnsammare klimat för samverkan. I Västmanlands län där samverkan är mer etablerad än i Skåne är också tjänstemännen mer positivt inställda.

Beroende mellan myndigheter

Avsnittets fråga

Hur påverkas samverkan av myndigheternas mål?

Polisen och Åklagarmyndigheten har alltid haft ett behov av varandras arbetsinsatser, medan Försäkringskassan har varit mer fristående. Till följd av Västmanlandsmodellen har Försäkringskassan, Polisen och Åklagarmyndigheten gemensamma mål och blir därmed beroende av varandra (jfr Ahrne, 1999).

Skånepolisens 30-dagarsmål

Som tidigare nämnts har Polisen i Skåne län satt upp ett mål att Försäkringskassans ärenden ska vara klara för slutdelgivning inom 30 dagar. En del poliser i Skåne menar att målet är svårt att nå eftersom åklagarna har så mycket att göra och inte slutför Försäkringskassans ärenden inom rimlig tid.

... från början så hade jag ju 30 dagar på mig. Och jag har gjort vad jag skulle inom två veckor. /.../ Men jag har ärenden som har legat hos åklagaren i sex månader och jag har inte fått beslut ännu.

Polis, Skåne län

Inställningen till 30-dagarsmålet varierar dock. En del poliser menar att målet är diskutabelt eftersom andra ärenden hamnar i balans.³⁸ Det är svårt att motivera varför de ska ta Försäkringskassans ärenden före andra misstänkta brott. Andra poliser är inte lika negativa, eftersom målet sätter press på polisen att arbeta snabbare med Försäkringskassans relativt enkla ärenden. Eftersom åklagarkamrarna inte har samma 30-dagarsmål som Polisen hamnar försäkringskassebedrägerier lätt i balans hos åklagarna.

... den här typen av mål ska vi kunna driva genom maskineriet på 30 dagar. /.../ Men hinner jag inte med av andra skäl, ja då är de 30 dagarna fullständigt omöjliga att uppfylla. Jag har ju själv sett här nu, ja det var vissa utredningar som har kommit in för två månader sen, som polisen hade gjort klart och väntade på mitt slutgiltiga direktiv.

Åklagare, Skåne län

Som uttalandet ovan illustrerar bidrar åklagarnas balanser till att polisen inte kan nå 30-dagarsmålet. För att uppnå detta mål är polisen beroende av att åklagaren tar sig an bidragsbedrägerierna med förtur.

³⁸ Med balans menas när ärenden kommer in till polisen och åklagarkammare men som inte utreds med en gång. Det vill säga, ärendena läggs på hög (i balanser) och det kan ta tid innan de utreds.

Försäkringskassan är beroende av Åklagarmyndigheten

Ett annat exempel på hur mål skapar beroenden är Försäkringskassans mål att 50 procent av alla polisanmälningar ska leda till åtal eller straff-föreläggande. Därför strävar Försäkringskassans tjänstemän efter att upprätta anmälningar av så hög kvalitet som möjligt.

Vi ska underlätta för polis och åklagare att det blir lättare att behandla anmälningen och målet är helst att så mycket som möjligt går till åtal. Det ska vara så väl underbyggt att åklagaren kan ta det till åtal.

Tjänsteman på Försäkringskassan, Västmanlands län

Sammanfattning

- De olika målen skapar ett beroende mellan myndigheterna i samverkan eftersom de behöver varandras kunskap och arbetsinsatser för att uppnå målen.

Skillnad i resurser kan påverka samverkan

Avsnittets fråga

På vilket sätt påverkas samverkan av skillnader i myndigheternas resurser?

Även om samverkan leder till fördelar för myndigheterna krävs också resurser (jfr Sahlin, 2000). Skillnaderna mellan de samverkande myndigheterna är stora i fråga om resurser. Försäkringskassan har sedan 2005 i hela landet tillsatt 300 personer i syfte att stärka kontrollverksamheten av felaktiga utbetalningar (Försäkringskassans RB 2005). Som nämnts var det främst TFP som kontrollerades. Åklagarmyndigheten eller Rikspolisstyrelsen har däremot inte tilldelats särskilda finansiella medel för att hantera Försäkringskassans anmälningar (ESV 2007:19). Denna ojämnheter i resurser påverkar samverkan.

[TFP-kontrollen] innebär att den [Västmanlandsmodellen] utsätts för påfrestningar. Därför att det blir väldigt många ärenden som vi polisanmäler. Det blir många ärenden för polis och åklagare. Jag har inget belegg för att säga att det blir balanserat, men jag förstår att det blir påfrestningar inom Åklagarmyndigheten som tar emot våra polisanmälningar.

Tjänsteman på Försäkringskassan, Västmanlands län

Resursbrist är ständigt återkommande i samtal med intervjupersonerna. I Västmanlands län uppfattas dock inte resursfördelningen mellan myndigheterna som ett lika stort problem som i Skåne. Det kan bero på att myndigheterna i Västmanlands län startade samverkan innan de extra resurserna sköts till och därmed kunde utveckla den existerande samverkan. Med andra ord, kontakterna och Västmanlandsmodellen var

redan etablerade i Västmanland till skillnad från i Skåne, där starten av samverkan och den omfattande TFP-kontrollen sammanföll med varandra.

Åklagare i Skåne anser att Försäkringskassans resurstillskott ställer till med problem i samverkan eftersom det skapar balanser. Åklagaren i uttalandet nedan beskriver hur skillnader i resurser mellan myndigheterna ter sig i praktiken:

Försäkringskassan har erhållit ökade medel för att man ska kunna plocka fram så mycket som de misstänker kan utgöra brott i sin verksamhet. De har fått mer utredningsresurser och det innebär att Försäkringskassan kan göra fler anmälningar. Det innebär ju att jag, på mitt bord, får mycket fler anmälningar. Av dem som kommer in beslutar jag att en stor del ska gå till polisen. Eftersom det är jag som ska besluta om åtal ska väckas eller inte, innebär det att jag plötsligt översköls av utredningar som kommer in från polisen eller att polisen tar kontakt med mig. ”Här är utredningar som du har satt igång och nu har vi kommit så och så långt, kan vi få ytterligare direktiv hur vi ska hantera detta?” Då växer högen hos mig.

Åklagare, Skåne län

Västmanlandsmodellen strävar efter att effektivisera handläggningen av Försäkringskassans ärenden. Dock upplever många intervjupersoner i Skåne län, särskilt inom polisen och åklagarkamrarna, Västmanlandmodellen som resurskrävande.

Annars är det bara en handläggningsmodell som jag inte tycker har fallit så där jätteväldigt ut. Just det där att vi ska ta emot anmälningarna och anledningen var väl att det skulle gå snabbare, i stället har de blivit liggande bara för att vi ska göra bedömningen på råmaterialet om man ska inleda förundersökning eller inte för vi har så mycket annat att göra.

Åklagare, Skåne län

När myndigheter har olika stora resurser i ett samverkansprojekt är det av vikt att det redan finns upparbetade goda relationer mellan myndigheterna. En person från Försäkringskassan i Västmanland poängterar att det är viktigt att ha en god dialog när satsningar som TFP-kontrollen genomförs:

Jag har pratat med åklagarkammaren: ”Du, vi känner att vi måste polisanmäla de här ärendena, men jag förstår och har respekt för om du skickar dem tillbaka med påskrivet att du inte går vidare med det, för att du har ditt regelverk så att säga.” Men det här är ju ett exempel på hur man kan göra, och vi är helt överens liksom om det hela, så att jag vill inte tumma på när vi ska polisanmäla men jag kan också förstå att de andra myndigheterna har sitt regelverk och sina administrativa rutiner. Utan när man har en sån bra samverkan så får man en förstärkelse.

Tjänsteman på Försäkringskassan, Västmanlands län

Uttalandet ovan illustrerar i det här fallet en god dialog mellan Försäkringskassan och Åklagarkammaren i Västerås. När det finns skillnader i

resurser och olika prioriteringar är det viktigt att det finns stor förståelse för varandras uppgifter för att minska risken för missförstånd som kan skada relationerna i samverkan.

SAMEB och resurserna

Grunden för samverkan i SAMEB är att alla deltagande myndigheter avsätter tillräckliga resurser för att projekten ska kunna genomföras. På samma sätt som intervjupersoner i Västmanlandsmodellen tycker de flesta intervjupersoner som arbetar inom SAMEB att det finns för små resurser för samverkan. Resurstilldelningen inom RUC är reglerad i ett avtal mellan myndighetscheferna i den så kallade resursgruppen.

Resursgruppen gör ju bedömningarna, utifrån sin verksamhet i respektive myndighet, vilka resurser som varje myndighet kan avsätta. Nu har de ju förbundit sig i den här överenskommelsen att avsätta vissa resurser.

Polis, Skåne län

Tjänstemän i RUC menar att det är bra att resurserna är avsatta från respektive myndighet men att det inte räcker. Resurser kommer alltid att betraktas som knappa då arbetsbelastningen regleras efter resurstillgången (jfr Lipsky, 1980).

Som tidigare påpekats är en viktig skillnad mellan SAMEB och Västmanlandsmodellen att det inom SAMEB finns en ledningsgrupp, som ofta består av myndighetschefer. Möjligheten att gemensamt diskutera fram lösningar där myndigheternas resursbrist är en faktor ses av flera intervjupersoner som positiv.

Goda avsikter är alltid bra men finns det ingen möjlighet att genomföra dem har de inget stort värde. Möjligheten att genomföra dem är en resursfråga och eftersom aldrig resurserna är tillräckliga så måste man gemensamt prioritera det man tycker är viktigt och kan man då enas inom SAMEB inför ett visst projekt, då kommer också myndighetscheferna att vara beredda att avsätta resurser.

Åklagare, Västmanlands län

Sammanfattning

- Försäkringskassans mål att alla misstänkta brott ska anmälas tillsammans med de extra resurserna skapar balans hos åklagare och poliser.
- En god dialog inom samverkan minskar risken för missförstånd mellan myndigheterna.
- Inom SAMEB finns diskuteras på ledningsnivå resurserna för att genomföra projekt. Detta kan skapa en smidigare samverkan eftersom myndigheterna är medvetna om vilka resurser de andra har och kan anpassa projekten därefter.

Prioriteringar i samverkan

Avsnittets fråga

Hur påverkar olika prioriteringar samverkan?

Olika mål och resurser skapar i praktiken olika prioriteringar av Försäkringskassans ärenden inom de olika myndigheterna. Detta kan påverka samverkan och ett exempel är att det kan uppstå en ovilja eller uppgivenhet från Försäkringskassans håll att anmäla misstänkta brott om de tror att anmälningarna inte kommer att gå vidare (jfr Korsell, 2003).

Vi har blivit tillsagda att allt som fastnar i kontrollen tillfällig föräldrapenning skulle ju polisanmälas, och vi får tillbaka allt, det läggs ner. /.../ Ja, det kommer i stort med vändande post.

Tjänsteman på Försäkringskassan, Skåne län

Prioriteringar inom SAMEB

Liksom i Västmanlandsmodellen är prioriteringarna i SAMEB kopplade till möjligheten för myndigheterna att avsätta resurser för samverkan. De resursdiskussioner som förs på mötena inom SAMEB handlar i hög grad också om prioriteringar.

Den absolut viktigaste delen av SAMEB är enigheten om gemensamma prioriteringar, och jag tror att genom åren har det här blivit oerhört tydligt att här kommer man att göra vissa åtaganden som man sen då gemensamt siktar på.

Åklagare, Västmanlands län

Flera intervjupersoner inom SAMEB tycker att samverkansorganets främsta uppgift är att samköra målsättningar, resurser och prioriteringar. En polis på Ekobrottsmyndigheten menar att prioriteringarna bygger på en konsensus bland myndighetsföreträdarna om vad och vilka projekt som ska prioriteras inom SAMEB.

Inom RUC prioriteras de ärenden som myndigheterna har ett gemensamt intresse för. Då arbetet inom RUC styrs av beställningar från resursgruppen har man tydliga prioriteringar att arbeta efter.

Vid en jämförelse med Västmanlandsmodellen visar det sig att den konflikt som uppstår då de operativa handläggarna känner att de gör fel prioritering inte behöver uppstå så länge som det finns en uppfattning om att prioriteringarna är gemensamma.

Myndigheternas egna prioriteringar och mål spelar en stor roll för samverkan inom SAMEB, både i Västmanlands och i Skåne län. Det finns inom SAMEB konflikter som har med prioriteringar att göra, men de har i viss mån åtgärdats genom ledningsgruppen.

Det finns en dragkamp mellan myndigheternas åliggande som ofta kommer från centralt håll och den samverkan som finns. Därför är det ju en vits med SAMEB, att man ska kunna göra prioriteringar och vara överens om att det här ska genomföras och då får man inte ta i för mycket, för man vet att det kommer målsättningar, projekt och uppdrag från annat håll. Polisen är ju ständigt utsatt för det här, det är en pågående dragkamp om resurserna, beroende på vad det är, har man fått ett antal mord så måste ju resurserna läggas på de mordena.

Tjänsteman på Länsstyrelsen, Västmanlands län

Prioriteringar inom myndigheten skapar problem för samverkan inom såväl SAMEB som Västmanlandsmodellen. Skillnaden ligger i att det inom SAMEB finns en pågående dialog mellan myndigheterna om hur stor del en myndighet kan ha i samverkan. Även på denna punkt menar många intervjupersoner att det är en brist i Västmanlandsmodellen att den inte möjliggör diskussioner och beslut om prioriteringar och resurser. Det skulle kunna gälla allt från inriktningen på Försäkringskassans kontrollverksamhet till hur stora resurser som Åklagarmyndigheten kan lägga ned på försäkringskassebedrägerier.

Sammanfattning

- Att de tre myndigheterna prioriterar Försäkringskassans ärenden olika mycket kan skada goda relationer i samverkan.
- Inom SAMEB finns det ett forum för att diskutera myndigheternas olika resurser och prioriteringar.

Sekretesshinder för samverkan

Avsnittets fråga

Är sekretesslagstiftningen ett hinder för samverkan?

Under decennier har sekretesslagstiftningen uppfattats som ett hinder för vidgad och utvecklad myndighetssamverkan (Bergqvist 1997; EBM, 2000; Brå 2003:10). Sekretesslagstiftningen anses som ett problem hos en del av intervjupersonerna, speciellt om samverkan skulle utökas till att omfatta fler myndigheter.

Emellertid pågår ett utvecklat informationsutbyte mellan myndigheterna. Regeringen föreslår nu en underrättelseskyldighet mellan myndigheter när det finns anledning att anta att en felaktig utbetalning har skett (regeringens lagrådsremiss, 2007; prop. 2007/08:48).

... Alltså i samarbete mellan myndigheterna så är sekretessen det största problemet. Hade man kunna lätta på det, man för ju resonemang att man ska öppna upp sekretessen i varje fall när det gäller den grövre organiserade. /.../Vi har inga problem med sekretessen i den här [Västmanlands]modellen. För vi behöver inte begära in uppgifter utan Försäkringskassan levererar dem till oss eftersom det är en brottsmisstanke.

Polis, Skåne län

I betänkandet om sekretess vid ekonomisk brottslighet (SOU 1999:53), gjordes bedömningen att sekretesslagstiftningen inte bör lättas upp men att kunskapen om tillämpningen av lagen däremot bör öka. Sekretesslagen anses svårtolkad, därför bör insatser göras för att öka kompetensen. Med andra ord, det är kunskapen om sekretesslagstiftningen och tillämpningen av denna som utgör hinder för myndighetssamverkan och inte själva lagstiftningen.

I Ekobrottsmyndighetens utvärdering av SAMEB betonas vikten att lära sig den befintliga lagstiftningen och utnyttja den på bästa sätt (EBM, 2000). En polis i Skåne län känner i sitt dagliga arbete av att kunskapen om sekretesslagstiftningen är bristfällig:

Ibland är det ju sekretesshinder som kan göra saker svårt. /.../Men gentemot oss, den myndighet som anmäler någonting mot oss är ju rätt öppen med det de har. Jag tycker att ibland finns det hinder som är skapade av handläggare, enskilda medarbetare som inte har förstått och det är ju på alla nivåer. Man förstår inte varandras roller. /.../ Det är inte lagstiftningen det är fel på, det är ju inga hinder så. Man skapar hinder ibland och gömmer sig bakom sekretess.

Polis, Skåne län

Inom RUC i Skåne län menar man att tillräcklig kunskap kring sekretesslagstiftningen löser många problem då myndigheter ska lämna över information till varandra. RUC innebär ett tätt samarbete mellan representanter från olika myndigheter. De har löst överlämnandet av sekretessbelagda uppgifter mellan sig genom att alltid, i varje enskilt ärende, göra en prövning gentemot generalklausulen i 14 kap. 3 § sekretesslagen.

Generalklausulen säger att om samhällsintresset överväger intresset av att skydda den enskilde så får sekretessen brytas och då resonerar vi på det här sättet att då vi jobbar med brottslighet på den här nivån, så är intresset större än att vi skyddar sekretessen.

Polis, Skåne län

Enligt vad som kommit fram framstår sekretesslagstiftningen inte som något hinder för samverkan enligt Västmanlandsmodellen. Skillnaden är att myndigheterna arbetar med anmälda brottsmisstankar. Men i en eventuell utökad samverkan till att omfatta andra myndigheter kan det vara en idé att öka kompetensen hos berörda myndigheter i tillämpningen av sekretesslagen. Det framkom under en konferens om den nya bidragsbrottslagen i oktober 2007 att bland annat kommuners socialtjänster var oroliga att bryta sekretessen på felaktigt sätt.

Sammanfattning

- Sekretesslagstiftningen är inte ett hinder för samverkan, men däremot kan tillämpningen av lagen vara bristfällig. Det kan motverkas genom att öka kunskapen om sekretesslagstiftningen. Om Västmanlandsmodellen utökas till att omfatta fler myndigheter är kompetens om sekretessreglerna ett viktigt inslag.

Samverkan – resultat i fokus

- Västmanlandsmodellens mål, de utsedda tjänstemännen och den gemensamma utbildningen anses överlag som positiva. Att ha utsedda tjänstemän skapar en effektivitet vid ärendehantering. Den gemensamma utbildningen ger tjänstemännen möjlighet till ökad förståelse för varandras roller i samhället. Det ger också tillfälle för rättsväsendet att lära sig mer om socialförsäkringar och för Försäkringskassan att skriva bättre brottsanmälningar. I Västmanlands län har tjänstemännen även gemensamma möten där det finns utrymme att lösa eventuella samverkansproblem.
- När olika myndigheter samverkar kan det uppstå problem i form av skillnader i arbetssätt, funktion i samhället och tradition. Vad denna studie har visat är att dessa problem går att överbrygga. Där samverkan är tät är också kommunikationen god. Dock är det viktigt att myndigheterna inte blandar ihop sina roller. Till exempel anses det problematiskt att åklagare arbetar för tätt med Försäkringskassan.
- Olika mål, resurser och prioriteringar kan påverka samverkan negativt. Ökade resurser till Försäkringskassan skapar ökad arbetsbelastning för åklagare och poliser. Inom SAMEB har man löst problemet genom att myndighetschefer träffas för att diskutera vilka resurser som finns att tillgå till olika projekt.

5. Selektion

Hantering av ärenden i kontroll- och rättskedjan

Avsnittets fråga

Hur går hanteringen av Försäkringskassans ärenden till i Västmanlandsmodellen?

Selektion är ett begrepp som används för att belysa hur exempelvis vissa ärenden prioriteras framför andra. I kontroll- och rättskedjan finns alltid en form av selektering av ärenden: ett urval som baseras på olika faktorer och sker i var och en av myndigheterna under ärendets gång. Selektionen kan liknas vid ett löpande band där ärendena passerar från beslutsfattare på en myndighet till en beslutsfattare på nästa myndighet. Utmed bandet sorteras sedan ärenden bort som av olika anledningar inte håller måttet eller av andra skäl inte passar in.

Hanteringen av Försäkringskassans ärenden är grunden för Västmanlandsmodellen. Vilka ärenden som Försäkringskassan låter gå vidare till åklagare och polis får stor påverkan på hur Västmanlandsmodellen uppfattas.

Bedrägerier brukar betecknas som ett spanings- och ingripandebrott som innebär att en betydande del kommer till polisens kännedom genom olika kontrollåtgärder (Korsell, 2003; Brå 2004:3). Av stor betydelse är därför var Försäkringskassan sätter in sina kontrollresurser. Med andra ord, där strålkastarna riktas kommer också brott att upptäckas, medan andra områden förblir i mörker.

Urvalet av ärenden, medvetet eller omedvetet, som personer gör i kontroll- och rättskedjan, påverkas av en rad faktorer som belyses i detta avsnitt. Selektion definieras som ett icke slumpmässigt urval av ärenden (jfr Korsell 2003). Urvalet följer i stället ett mönster som påverkas av omständigheter som kontrollfunktioner och lagstiftning.

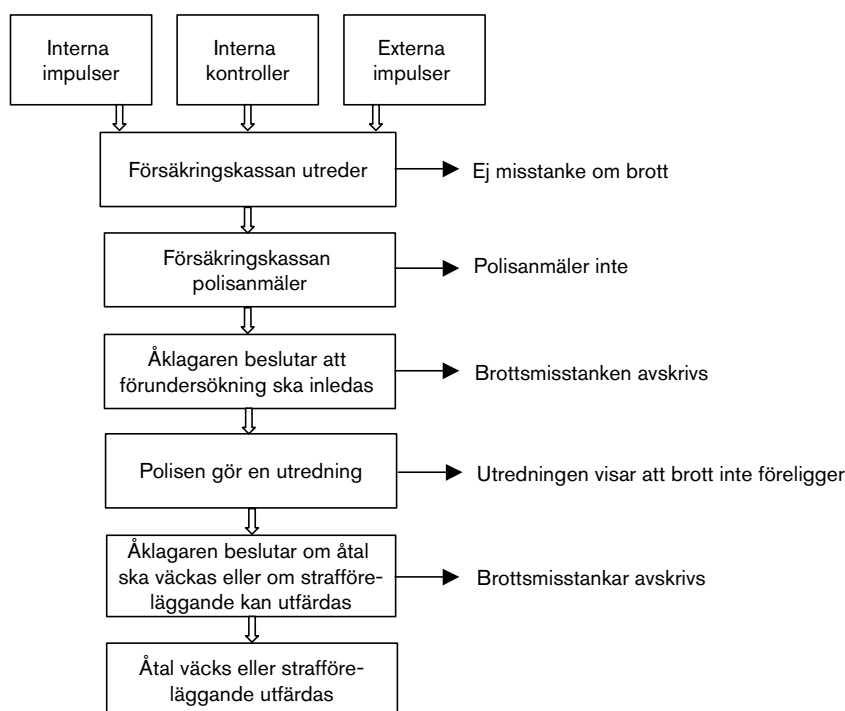
Selektion innebär också att tjänstemännen tillämpar det utrymme som finns för tolkningar och egna bedömningar (Benson och Cullen, 1998). De handlings- och valmöjligheter en tjänsteman har brukar benämnas diskretion, diskretionärt utrymme eller diskretionär makt (Hawkins, 1992). I intervjuerna är det tydligt att personer inom myndigheterna som arbetar med bedrägeriärendena har olika mycket diskretionär makt.

Västmanlandsmodellens beslutskedja

Avsnittet belyser den selektion som sker när ett ärende går från Försäkringskassan till åklagaren, till polisen och tillbaka till åklagaren. I det

här sammanhanget har vi valt att benämna denna ärendegång i samverkan för beslutskedja, där varje myndighet gör sitt urval. Ju tidigare i beslutskedjan en tjänsteman kan göra sitt val, desto större makt och förmåga till selektion har hon eller han (Hawkins, 2002). För bidragsbedrägerier kan Försäkringskassan anses ha den största möjligheten till selektion eftersom de upptäcker brotten och genom olika processer väljer ut vilka ärenden som ska utredas internt och sedan anmälas. Samtidigt har åklagarna ett avsevärt utrymme genom att besluta i vilka ärenden förundersökning ska inledas och senare leda till åtal (Försäkringskassan 2005:10).³⁹

Figur 7 beskriver de olika stegen i beslutskedjan som Försäkringskassans bedrägeriärenden passerar. Hur kedjan är formad är en följd av Västmanlandsmodellen och hur samverkan är organiserad.



Figur 7. Flödesschema över Försäkringskassans ärenden: Från impuls till åtal.

Inledningsvis uppstår en misstanke om bedrägeri genom vad som inom Försäkringskassan kallas impulser. Det kan vara interna impulser där den enskilde handläggaren på Försäkringskassan av en ren slump upptäcker något fel i ett ärende. Det kan också vara externa impulser: anonyma tips från allmänheten, tips från andra myndigheter eller privata

³⁹ Av de 133 ärenden som polisanmäldes av Försäkringskassan år 2002 ledde enbart 23 till åtal varav 18 till fällande dom och fem till frikännande. Därutöver ledde fyra ärenden till ett godkännande av strafföreläggande som räknas som en lagföring (Försäkringskassan 2005:10).

försäkringsbolag om personer som bör kontrolleras. Det första steget i figuren kan också innebära att misstanke uppstår utifrån de olika kontroller som Försäkringskassan gör för att upptäcka felaktiga utbetalningar inom socialförsäkringen.

Därefter utreds impulsen om misstänkt brott av Försäkringskassan. Om misstanken om brott kvarstår och Försäkringskassan väljer att göra en brottsanmälan skickas ärendet vidare till åklagaren.

När ärendet kommit till åklagaren gör denne en bedömning och beslutar om förundersökning ska inledas eller inte. Om förundersökning inleds skickas ärendet till polisen med direktiv om vad som ska göras i ärendet. Polisen genomför i sin tur en utredning, håller förhör med den misstänkte och eventuellt med andra personer. Därefter går ärendet vidare till åklagaren som beslutar om åtal ska väckas, alternativt strafföreläggande utfärdas eller om brottsmisstankarna ska skrivas av. Om åtal väcks går ärendet vidare till domstol, men den delen av hanteringen berörs inte av denna utvärdering.

Figur 7 beskriver hur olika personer i kontroll- och rättskedjan selekterar fram ärenden. Innan ärendet ens lämnat Försäkringskassan har således en selektion ägt rum. Därefter hanteras de ärenden som man valt att brottsanmäla av åklagare och polis som också har möjlighet till selektion.

Åklagaren kvalitetssäkrar ärendena

Att åklagaren i enlighet med Västmanlandsmodellen både är mottagare av anmälningarna och förundersökningsledare uppfattas som en viktig kvalitetssäkring av Försäkringskassans anmälningar. Det främsta skälet som framkommer i intervjuerna är att det blir en mer effektiv handläggning av ärendet genom att åklagaren i ett tidigt skede i rättsprocessen kan fatta ett beslut om huruvida ärendet ska gå vidare till förundersökning eller inte. En åklagare talar om denna roll som ett "filter". Som tidigare nämnts menar dock några intervjupersoner att det inneburit ökad administration för åklagarkamrarna. Att förundersökningsledarskapet har lyfts över till åklagare innebär däremot mindre arbetsbelastning för polisen.

En del poliser i Skåne län menar däremot att det är lite besynnerligt att åklagare ska vara förundersökningsledare i just Försäkringskassans bedrägeriärenden och inte i andra bedrägerier av enkel beskaffenhet.⁴⁰ En polis uttrycker det så här:

Vi har en massa andra bedrägerier men i regel sköter vi ju dem själva i dag. Sen är det lite märkligt att i det ena bedrägeriet så är de [åklagarna] förundersökningsledare, även om det är tre kronor, bedrägligt beteende och osann försäkran och allt vad det kan vara.

Polis, Skåne län

⁴⁰ Enklare brott där polisen ofta är förundersökningsledare brukar benämnas som av enkel beskaffenhet. Vanliga bedrägerier är ett brott av enkel beskaffenhet.

För selektionskedjan innebär åklagarens förundersökningsledarskap att ärenden som inte beräknas kunna leda till åtal eller strafförelägganden sorterar bort på ett tidigt stadium. Som framförs i ett RättsPM från Åklagarmyndigheten (2007:15) kommer denna rutin troligtvis att förändras i länen. Polisen kommer att vara mottagare av anmälningarna och i ett senare skede även bli förundersökningsledare. Till följd av att ärendena kommer att hanteras av särskilt utsedda poliser får de också en kvalitetssäkrande roll.

Utrymme för egna bedömningar

Möjligheten att göra egna bedömningar varierar bland de intervjuade tjänstemännen. En tjänsteman på Försäkringskassan menar att arbetet med misstänkta brott ger utrymme för individuella prövningar:

I vanliga fall när man bedömer ärenden är det ganska reglerat. Och därför kan det vara lite roligt så där att man på den här konferensen säger att: ”Det här får ni bedöma helt själva. Det är helt individuellt i varje ärende.”

Tjänsteman på Försäkringskassan, Västmanlands län

Den individuella prövningen ger tjänstemannen på Försäkringskassan stora möjligheter att fatta egna beslut och selektera ärenden efter egen bedömning. De flesta poliser som utreder misstänkta bedrägerier mot Försäkringskassan menar tvärtom att de har liten möjlighet att påverka hur det går i ärendet eftersom de arbetar utifrån åklagarens direktiv. De har ingen möjlighet att inte hålla förhör eller avsluta en förundersökning på eget initiativ.

Åklagaren har däremot en avgörande makt över om ett ärende ska gå vidare till åtal eller inte, men även om förundersökning över huvudet taget ska inledas eller inte. De flesta åklagare menar dock att den bedömning som görs följer de krav och lagar de har att följa.

Då det är uppenbart så beslutar jag att inte inleda förundersökning. Kraven för att inleda förundersökning är ju väldigt låga, vi måste ju inleda förundersökning om man kan misstänka brott. Så ibland inleder man ändå förundersökning och förhör den vederbörande och inser att det här går ju inte att driva och då lägger man ner det. Och oftast kan man kanske ana det redan från början. Vi har ju ändå den absoluta förundersökningsplikten att driva saker vidare så då måste man göra förundersökning.

Åklagare, Skåne län

Samtidigt som det råder förundersökningsplikt och åklagaren är hänvisad till lagrum finns det alltid utrymme för tolkning och bedömning. Detta utrymme möjliggör åklagarens diskretionära makt. I och med att poliser har minst diskretionär makt i Västmanlandsmodellen läggs fokus på de andra två myndigheterna i detta avsnitt.

Riktlinjer påverkar beslutsfattarnas utrymme

Att personer i kontroll- och rättskedjan har en diskretionär makt innebär inte att de har helt fria händer att besluta i ärenden. Lagstiftning och riktlinjer utgör ramar för de beslut som fattas (Hawkins, 2002). Riktlinjer utgör därmed ett hinder mot diskretionär makt (Brown, 1988). Tidigare forskning visar att vid bekämpning av ekonomisk brottslighet saknas ofta riktlinjer vilket leder till att polisen själv gör de val och den selektering som de anser lämpliga (Alvesalo, 2003). Överfört på samverkan mot bidragsbedrägerier kan tydliga riktlinjer om hur ärenden ska hanteras minska den diskretionära makten. Under perioden när kontrollgrupper på Försäkringskassan fick direktiv om att alla misstänkta brott skulle anmälas, minskade det diskretionära utrymmet för de enskilda utredarna. I båda länen ansåg de sig tvingade att anmäla alla misstänkta brott och att inte göra en bedömning av varje ärende.

Tidigare var det så inom Försäkringskassan att allt i princip skulle polisanmälas, och det gjorde ju att vi skickade iväg sånt som var omöjligt för dem [åklagarna] att bevisa uppsåt på. Nu har huvudkontoret svängt så att vi ska titta på om det finns en medveten handling från den försäkrades sida, vi ska inte reda ut uppsåt, det är ju rättsväsendets sak att bedöma det, men vi ska bedöma hur medveten en handling det är.

Tjänsteman på Försäkringskassan, Skåne län

Som uttalandet ovan belyser har de nya riktlinjerna från Försäkringskassans huvudkontor gett större utrymme för tjänstemännen på Försäkringskassan att göra egna bedömningar. Denna selektering grundar sig på en bedömning av hur ”medveten” den misstänktes handling kan anses vara. Eftersom Försäkringskassan ska anmäla misstankar om brott, och inte felaktiga utbetalningar, är det rimligt att en allmän bedömning görs om ifall gärningen varit medveten eller inte (jfr Försäkringskassan 2005:10). En sådan bedömning är inte samma sak som att pröva uppsåtsfrågan. På Försäkringskassan är de också noga med att poängtera att de inte bedömer uppsåtsfrågan som ligger på åklagarens bord.

Att Försäkringskassan bedömer medveten handling anses viktigt av alla myndigheter. Att de har möjlighet att göra en första bedömning av ärendet underlättar för åklagare och poliser. Även om det finns en uppfattning om att Försäkringskassan i större utsträckning bör välja om ett ärende ska brottsanmälas eller inte, är de flesta åklagare och poliser noga med att påpeka att Försäkringskassan inte ska bedriva någon polisutredning. Det får inte bli någon sammanblandning av roller.

Sammanfattning

- Försäkringskassan har som första instans i kontroll- och rättskedjan störst möjlighet att selektera fram ärenden som senare hanteras av polis och åklagare.
- Poliser har ett begränsat diskretionärt utrymme eftersom åklagaren är förundersökningsledare.

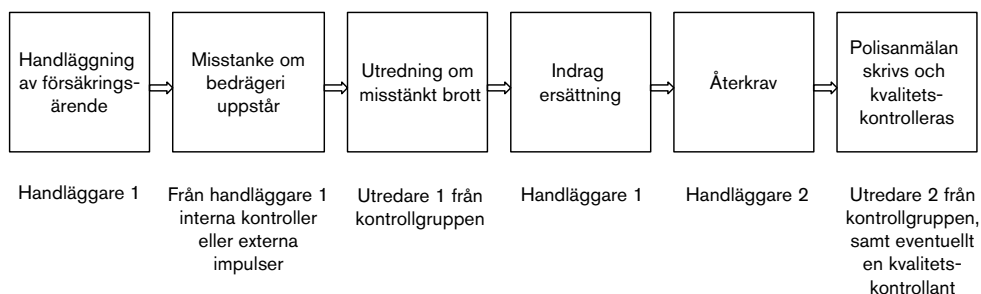
Vilka ärenden hanteras och prioriteras?

Avsnittets frågor

Vilka ärenden selekteras av Försäkringskassan och hanteras av de samverkande myndigheterna?

Vilka faktorer avgör om ett ärende kommer att hanteras inom Västmanlandsmodellen eller inte?

I praktiken bygger samverkan på de ärenden som Försäkringskassan selekterar fram, en iakttagelse som delas av flera intervjuade poliser och åklagare. Selektionen inom Försäkringskassan sker i flera steg. Som framgår av figur 8 är det ett flertal personer som är involverade i ärendet och har möjlighet att fatta beslut om det.



Figur 8. Försäkringskassans hantering av ärenden om misstänkt bedrägeri. Från impuls till polisanmälan.

Försäkringskassans kontroller och impulser

De metoder som används för att upptäcka brott spelar en avgörande roll för vilka brott som upptäcks (Weisburd m.fl., 1991; Korsell, 2003). Enligt Riksrevisionens granskning använder sig Försäkringskassan i sin kontroll av bedrägerier av slumpmässiga kontroller⁴¹, selektiva kontroller⁴² av enskilda individer efter impulser samt mer riktade kontroller⁴³ (RiR 2006:20).

⁴¹ Urvalen till kontrollerna görs slumpmässigt utifrån ett system för kvalitetskontroll som kallas Qben och baseras inte på någon riskanalys (RiR 2006:20).

⁴² Med selektiva kontroller menas de utredningar som görs av misstänkt fusk utifrån inkomna impulser. De selektiva kontrollerna föregås antingen av en intern impuls från handläggaren som ansvarar för utbetalning eller externa impulser från exempelvis allmänheten eller andra myndigheter och privata försäkringsbolag. Det är endast inom de selektiva kontrollerna som alla förmånsdrag inom Försäkringskassan kontrolleras (RiR 2006:20).

⁴³ Riktade kontroller förekommer i särskilda fuskprojekt som baseras antingen på någon form av riskanalys eller indikationer på fuskproblematik inom enskilda ärendeslag som tillfällig föräldrapenning, sjukpenning eller aktivitetsstöd (RiR 2006:20).

De riktade kontrollerna av utbetalning av TFP har som nämnts fått stort utslag på den period som utvärderas. Under 2006 och 2007 gjorde Försäkringskassan omfattande kontroller av TFP. Oftast kontaktades då arbetsgivaren för att kontrollera uppgifterna som den försäkrade lämnat.

Utifrån intervjuer med tjänstemän som arbetar inom Västmanlandsmodellen och förundersökningarna som analyserats kan slutsatsen dras att majoriteten av de ärenden som hanterats inom samverkan har varit en följd av den riktade kontrollen av TFP. Dessa riktade kontroller har därmed fått en avgörande betydelse för vilka ärenden som selekterats.

Utifrån genomgången av förundersökningar om bedrägerier mot Försäkringskassan i Västmanlands och Skåne län finns en större variation av ärendeslag 2004 än den andra jämförelseperioden 2006/2007, där nästan alla avsåg TFP.⁴⁴

Enkla ärenden med lägre belopp

I intervjuerna finns en allmän bild om att de riktade kontrollerna och selektionen sker utifrån vad som är lättast att kontrollera, upptäcka och bevisa (jfr Brå 2005:10). Det är inte heller ovanligt att kontroller riktas mot det som är enkelt att upptäcka oavsett brottets allvarlighetsgrad (Korsell, 2003). TFP anses vara lätt att kontrollera medan skenseparationer⁴⁵, assistansersättning och sjukersättning anses svårt. På en fråga om vilken typ av ärendeslag som är vanligast menar en åklagare:

Det är tillfällig föräldrapenning. Det är väl det de siktat in sig på verkar det som, det är väl lättast också att kontrollera. För just sjukpenning är det väl oftast att man jobbar svart och att det inte finns några papper och då blir ju själva utredningen mycket svårare så klart.

Åklagare, Skåne län

Tidigare forskning tyder på att handläggare och tjänstemän i större utsträckning arbetar med ärenden som är enkla eftersom de drivs av krav på effektivitet. Lipsky (1980) menar att tjänstemän tenderar att mäta sin arbetsinsats med kvantitativa mått, exempelvis förväntas en handläggare utreda ett visst antal ärenden (jfr Canow, 2003).

Inom Försäkringskassan poängteras att även om TFP-ärendena ofta gäller lägre belopp än andra ärendeslag omfattar det sammantaget mycket stora belopp. För de samverkande myndigheterna blir denna inställning emellanåt svår att acceptera eftersom de hanterar varje ärende för sig. En polis i Skåne menar:

⁴⁴ Försäkringskassans egen statistik visar att andelen TFP av polisanmälda ärenden 2007 var 60 procent. De flesta intervjupersonerna upplever däremot andelen som betydligt högre än vad statistiken visar. Andelen 2007 kan dock jämföras med att under åren 2004 till 2006 låg den runt 30 procent.

⁴⁵ En skenseparation innebär att två personer bor tillsammans men uppger för Försäkringskassan när de söker bidrag att de flyttat isär (Försäkringskassan 2006:4).

Sen kan jag tycka att på våra stora möten, Försäkringskassan tar till stora ord, att det här rör sig om miljarder. Men det är det ju inte frågan om i vår samverkan, den är ju operativ och i det enskilda ärendet rör det sig om 100 kronor. Alltså man kan inte driva en sak till rättegång eller strafföreläggande mot en person för 250 kronor bara för att det i bidragssystemet fuskas med 10 miljarder.

Polis, Skåne län

Av de genomgångna förundersökningarna kan ytterligare slutsatser om belopp dras. År 2004 ligger det genomsnittliga beloppet på ca 20 000–30 000 kronor.⁴⁶ 2006/2007 ligger de flesta beloppen runt 1 000–3 000 kronor.⁴⁷

De högre beloppen handlar nästan uteslutande om andra ärendeslag än TFP, som till exempel sjukpenning och bostadsbidrag. De högre beloppen sträcker sig ofta över längre perioder. Av de lägre beloppen är majoriteten misstänkta bedrägerier mot TFP. Analysen av förundersökningarna ger tydliga signaler om att det under 2004 anmäldes brottsmisstankar om mycket högre belopp än vad som gjordes under 2006/2007. Det tycks inte enbart vara en fråga om att fler med lägre belopp anmäls, utan att majoriteten av ärenden är på belopp som är tio gånger mindre 2006/2007 än 2004.

I de förundersökningar som ingår i urvalet framkommer sällan andra brott än bedrägeri mot Försäkringskassan (kodade som 0927). I undantagsfall kan brott som urkundsförfalskning eller vårdslös försäkrans förkomma som ett sidobrott. Som tidigare nämnts gjordes ytterligare ett urval av förundersökningar där andra brott mot Försäkringskassan inkluderades, brott som ansågs vara mindre allvarliga än bedrägerier, som osann försäkrans och bedrägligt beteende. Från 2004 återfanns dock endast en sådan förundersökning i de utvalda länen. En överblick av förundersökningar om osann försäkrans och bedrägligt beteende från 2006/2007 ger en bild av mycket lägre belopp än de som återfinns i det första urvalet av förundersökningar. I båda länen gäller majoriteten av alla ärenden belopp under 800 kronor och flera var försök till bedrägeri. Sammantaget visar det dessutom att de bedrägerier som det inleddes förundersökning om under 2006 och 2007 skulle vara av ännu lägre belopp om brott som bedrägligt beteende och osann försäkrans ingick i urvalet av förundersökningar.

Vissa intervjupersoner menar att Försäkringskassans satsning på enkla ärenden som TFP inneburit att allvarigare bidragsbedrägerier inte hanterats inom samverkan. Av intervjuerna med tjänstemännen på Försäkringskassan framkommer att de flesta inte har en önskan att arbeta med enklare ärenden utan hellre med sådana som är svårare att utreda och som ger mer pengar tillbaka. Ett återkommande resonemang bland tjänstemän på Försäkringskassan är att kontrollerna och utredningen av TFP har tagit resurser från arbetet med andra ärenden.

⁴⁶ Det högsta beloppet 2004 är 700 000 kronor och det lägsta 1 600 kronor.

⁴⁷ Det högsta beloppet 2006/2007 är 160 000 och det lägsta är 600 kronor.

... de har ju inte möjlighet att ta tag i alla de här tyngre utredningsärendena därför att de måste ha de riktade kontrollerna, TFP-kontrollerna.

Tjänsteman på Försäkringskassan, Västmanlands län

Från alla tre myndigheter ifrågasätter flera intervjupersoner de kontroller som görs och de ärenden som selekteras genom kontrollerna. Flera tjänstemän på Försäkringskassan antyder att det inte alltid finns utrymme att arbeta med impulser i den utsträckning som man önskar, utan resurserna har i stället lagts på riktade TFP-kontroller.

Externa och interna impulser har mindre betydelse än riktad kontroll

En tidigare analys av Försäkringskassans arbete med misstänkt brottslighet tyder på ett klart samband mellan vilken typ av impuls som initierade utredningen och vilket utfall utredningen fick (jfr Shapiro, 1984). Riktade kontroller, exempelvis av TFP, visade sig oftare leda till polisanmälan än andra impulser (Försäkringskassan 2006:12). Vissa intervjupersoner menar att utredningar utifrån riktade kontroller prioriteras framför andra interna och externa impulser. I så fall är det inte märkligt att dessa prioriterade ärenden i större utsträckning leder till brottsanmälan.

Vid genomgången av förundersökningarna framkommer också en del om de impulser som var startpunkten för misstanken. Från förundersökningsprotokollen från 2004 i båda länen kommer impulserna från olika håll, till skillnad från dem från 2006/2007. De impulser som genererade de flesta förundersökningarna 2006/2007 var Försäkringskassans riktade kontroller. De misstankar om brott som uppstått utifrån kontroller av TFP är också de som gällt de lägre beloppen.

Denna studie ger inga starka belägg för att en viss typ av impuls i större utsträckning än andra leder till att ett misstänkt brott anmäls. Däremot är det tydligt att de impulser som kommer fram genom riktade kontroller av exempelvis TFP prioriteras, vilket säkerligen också medför att den typen av ärenden är de som i allra störst utsträckning hanteras i kontroll- och rättskedjan.

Brist på resurser påverkar

Resurser är en viktig faktor för hur många och vilken typ av ärenden som hanteras (Hawkins, 2002). Flera personer på Försäkringskassan nämner att innan det fanns resurser för att kontrollera om bedrägerier förekom så upptäcktes nästan inte heller några bedrägerier. En tjänsteman på Försäkringskassan i Skåne ger en beskrivning av hur bristande resurser kunde leda till att inga bedrägerier utreddes.

Levererar vi inga ärenden så får de ju inget att polisanmäla. Och gör vi ingenting så blir det ju inga återkrav och då blir det ju inga balanser och till slut blir det ju

inget fusk. Den visar noll, noll, noll. Allt vi skriver av blir ju till slut rätt ersättning, ingen åtgärd, men det säger ju inte att det inte var ett fusk. För de får ju inte veta på huvudkontoret att vi bara skriver av dem på grund av fruktansvärd arbetsbörda.

Tjänsteman på Försäkringskassan, Skåne län

Tjänstemännen är i behov av att kunna prioritera, vilket leder till att ärenden delas upp i aktiva och inaktiva kategorier. De inaktiva ärendena är de som tjänstemannen inte hinner ta itu med under normal arbetstid, de uppfattas ha låg prioritet (Lipsky, 1980). De flesta på Försäkringskassan menar dock att de kan ta sig tid att arbeta så mycket med ett ärende som de önskar. Det har till följd att flera ärenden läggs på hög vid bristande personella resurser.

Prognoser om ärendets potential

Det finns en uppfattning hos dem som befinner sig tidigt i Försäkringskassans kontrollkedja att de som handlägger ärendet senare i den interna kedjan inte selekterar i någon större grad. Uppfattningen är således att de ärenden som utreds också är de som anmäls: ”Vi lämnar inga eftergifter”, menar en person i Försäkringskassans kontrollgrupp i Västmanlands län. De som skriver brottsanmälningar och de som granskar dessa utför i själva verket en kraftig selektering. Denna selektering uppfattas ofta som nödvändig för samverkan, det vill säga för att åklagare och polis inte ska belastas med ärenden som ändå inte leder någonstans.

I flera intervjuer visar tjänstemän på Försäkringskassan förståelse för åklagarens arbete. De ärenden som Försäkringskassan väljer att ge till åklagaren måste denne hantera, men samtidigt finns möjligheten för åklagaren att selektera bort de ärenden som inte bedöms som möjliga att föra vidare. En person på Försäkringskassan beskriver dialogen med åklagaren om selektering av ärenden så här:

Jag har några ärenden som jag ska fråga åklagaren om. Jag ska diskutera lite grann om principer, för om det här är något jag ska polisanmäla eller inte, för att jag är väldigt nogga med att inte belasta åklagaren med onödiga ärenden om man så säger. Utan då drar jag dem rent allmänt så kan åklagaren då fundera på om det är värt att så säga uppta deras tid med.

Tjänsteman på Försäkringskassan, Västmanlands län

Selektionen av ärenden beskrivs i flera fall ske i ett slags samförstånd med åklagare och poliser. Precis som utsagan ovan antyder finns det flera från Försäkringskassan som uttrycker att de i selektionen av ärenden hela tiden har i åtanke vad som kommer hända senare i beslutskedjan. Trots detta samförstånd som nämns av flera intervjupersoner uttrycker åklagare och poliser en kritik mot Försäkringskassan om att de inte selekterar tillräckligt.

Att skriva en brottsanmälan är dessutom tidskrävande och Försäkringskassans handläggare gör därför prognoser på vad som kommer att

hända med en anmälan hos åklagaren innan de lägger ned arbete på att upprätta en anmälan (jfr Korsell, 2003). En person på Försäkringskassan menar att när de själva gjort prognosen att ärendet inte kommer att gå vidare i rättskedjan borde de gallra bort det:

För gör åklagaren samma bedömning som vi då tar han ju inte tag i det och då blir det ju ett ärende som läggs ned i stället för att vi skickar ärenden som vi tror att vi har framgång i. Det är bättre att skicka 50 ärenden och framgång i 45 än att skicka 150 och ha framgång i 45, alltså det gagnar ju ingen av oss att vi öser anmälningar över dem bara för att en person har fått för mycket pengar.

Försäkringskassan, Skåne län

Brist på kunskap påverkar

Flera intervjupersoner menar att om polisen som utreder ärenden saknar kunskap om hur bedrägerier ska hanteras kommer utredningen att bli av sämre kvalitet (jfr Örnemark Hansen, 1995). En polis anser att om utredaren som ska hålla i förhöret inte har tillräcklig kunskap om dessa brott kommer åklagaren inte att kunna bevisa uppsåt och ärendet läggs ner:

Ja ska vi få ut något av det och verkligen styrka uppsåtet så är det många gånger avhängigt vem som är förhørsledare. Om man ska lyckas. Man har vid många olika tillfällen blivit tvingade till att ha förhørsledare som inte riktigt klarar ut det och då blir ärendet nedlagt. Tyvärr är det så.

Polis, Skåne län

Polisens kunskapsbrist kan således påverka utfallet av ärendet. Flera nämner att i de fall det inte funnits utsedda poliser har det inneburit sämre förhör och för åklagaren blir det ”svårare att väcka åtal och bevisa brott” (åklagare, Skåne län). Likaså om Försäkringskassans personal eller åklagaren inte har tillräckligt med kunskap kommer det att påverka vilka ärenden som selekteras.

Allt som blivit fel är inte brottsligt

Under 2006 och 2007 anmälde Försäkringskassan misstankar om felaktiga utbetalningar som inte var att beteckna som brott.

Det är ingen hemlighet och nu talar jag om att Försäkringskassan, eftersom det är de vi har haft hittills, drivits av sina ambitioner att i stort sett polisanmäla allt. Så fort det är frågan om återkrav och det inte finns någon naturlig förklaring ska det anmälas som misstänkt brott. Man gör ingen egen gallring där och på sätt och vis ska man inte göra det heller, men å andra sidan drabbar det oss och man ser ganska snart att det brister i uppsåt, i alla fall utsikten att kunna bevisa ett brottsligt uppsåt, i framför allt låga belopp.

Åklagare, Skåne län

Flera åklagare återkommer till att de ärenden som allra först sorteras bort är de som inte uppfyller förutsättningarna för att brott ska föreliggas. Det kan röra sig om att Försäkringskassan anmäler ett försök till bedrägeri, men att beloppet ligger under 800 kronor och då klassas som försök till bedrägligt beteende. Detta innebär att den försäkrade försökt tillskansa sig pengar från Försäkringskassan på oriktiga grunder men inte lyckats eftersom handläggare på Försäkringskassan upptäckt det innan utbetalning gjordes, till exempel genom en slumpmässig kontroll. Försök till bedrägligt beteende är inte straffbart.

En åklagare i Västmanlands län uttrycker det så här om anmälningar gällande försök till bedrägligt beteende: "Vi har fått in stora luntor som vi bara får skriva av på löpande band, för det är inte brottsligt." Vidare menar vissa åklagare att Försäkringskassan anmält en del ärenden där rekvisiten för brottet inte är uppfyllda, exempelvis att den misstänkte inte fått någon ekonomisk vinning av det inträffade. Det påverkar samverkan genom att Försäkringskassans felaktiga bedömningar tar resurser från åklagare och poliser.

Tjänstemän på Försäkringskassan nämner att Västmanlandsmodellen kommer att fungera mycket bättre i framtiden när Försäkringskassan i större utsträckning selekterar relevanta ärenden. Frånvaron av riktlinjer om vad som ska anmälas framförs även i de enkätsvar om Västmanlandsmodellen som samlats in av de tre myndigheterna (FK, RPS och ÅM, 2007).

På ett operativt plan uppfattas att Försäkringskassans personal i större utsträckning selekterar ärenden med de samverkande myndigheterna i åtanke medan Försäkringskassans riktade kontroller mot TFP inte anses ha samverkan i åtanke på samma sätt. Vissa poliser och åklagare menar att de beslut som tagits på Försäkringskassans huvudkontor inte gjorts med effekter för Västmanlandsmodellen i åtanke.

Avskrivna ärenden

Överlag finns ett ogillande främst hos Försäkringskassans personal i Skåne över att deras mål med ökad andel åtal och strafförelägganden inte har uppfyllts. En medarbetare på Försäkringskassan i Skåne län säger att "vi är lite grann besvikna, vi hade trott att betydligt fler skulle lagföras".

Det stora antalet avskrivningar är återkommande i intervjuerna med alla tre myndigheter. Åklagare och poliser menar att det är typen av ärenden som Försäkringskassan anmäler som gör att många avskrivs. Flera tjänstemän på Försäkringskassan ser dock avskrivningarna som ett exempel på att samverkan mellan myndigheterna inte riktigt fungerar.

Åklagarens svårighet att bevisa uppsåt

Att bevisa att den misstänkte handlat uppsåtligt i syfte att lura till sig pengar är ett återkommande problem som åklagarna beskriver.

Ja det är ju de här TFP-ärendena, de rullar ju bara på. Det som är bökigt är ju frågan om det varit medvetet eller slarv. Det är ju själva uppsåtsbiten men utredningsmässigt tycker jag inte det är några bekymmer.

Åklagare, Västmanlands län

Även om vissa ärenden ses som enkla att utreda kan det vara nog så svårt att bevisa att den misstänkte haft ett uppsåt. Problem som nämns är om det funnits motstridiga uppgifter från arbetsgivaren eller att den misstänkte haft krångliga arbetstider som försvårat möjligheten att fylla i blanketten på ett korrekt sätt. På ett liknande sätt nämner flera åklagare att de selekterar bort ärenden som inte är tillräckligt underbyggda för fällande dom. En åklagare i Västmanlands län menar att de ”sällar bort och ser att det här kan vi driva, det här går vi vidare med”.

Åklagare menar ofta också att Försäkringskassan har problem att förstå att uppsåtet är svårt att bevisa. För att bedöma uppsåt krävs ett bra underlag, att det ska finnas bevis, inte bara att det skett en felaktig utbetalning. Den misstänkta personen ska ha förstått att han eller hon gjort fel i syfte att lura till sig pengar.

TFP och små belopp

I intervjuerna framkommer ofta att det finns ett utbrett missnöje över att de flesta ärenden gäller TFP. De flesta intervjupersoner resonerar om resurser och att kontrollerna och utredningarna av TFP ger lite pengar tillbaka.

... men det är ju väldigt små belopp, om man utreder en misstanke om brott har man en grundläggande kostnad för all utredning. Om du har en TFP kanske du får ihop en tusenlapp eller två, kan du då lägga den på till exempel en som är misstänkt för att arbeta när han har sjukersättning kanske du får ihop en miljon. Just nu känns det som att man prioriterar de små beloppen.

Tjänsteman på Försäkringskassan, Västmanlands län

Främst hos polis och åklagare förekommer ett resonemang om huruvida det är värt att arbeta med ärenden med låga belopp. En polis i Västmanlands län frågar sig: ”Borde vi egentligen hålla på med det här, med ärenden som är på 400 eller 500 kronor?” På frågor om ärenden med högre belopp prioriteras, svarar de flesta att de inte gör det. Som tjänstemän har de inte möjlighet att göra en sådan selektering. Däremot framkommer ändå i flera intervjuer att beloppet har viss betydelse när det gäller selektionen av ärenden. Under andra halvåret av 2007 började Försäkringskassan i större utsträckning sortera bort ärenden med lägre belopp, vilket framkommer i flera intervjuer.

Det är klart att man måste prioritera efter pengarna också, är det ett ärende som är akut men det handlar om 500 kronor i månaden eller om det handlar om 40 000 i månaden, det säger ju sig självt vad man prioriterar.

Tjänsteman på Försäkringskassan, Skåne län

Även en del åklagare är av samma åsikt, att alltför låga belopp gör att förundersökning kanske inte inleds.

Naturligtvis är det så att ju högre belopp, desto mer systematik, desto mer prioriterat. Ett tillfällighetsbrott med lågt belopp är inte lika prioriterat. Är det alltför låga belopp kanske man inte vill inleda förundersökning.

Åklagare, Skåne län

Intervjupersoner menar att en kontroll av andra ärenden än TFP både skulle vara mer kostnadseffektivt och gynna samverkan eftersom åklagare och polis skulle var mer motiverade att arbeta med dessa ärenden. I dessa sammanhang nämns ofta skenseparationer som ett område dit mer resurser och kontroller bör riktas.

Bevisning är en färskvara

Vissa ärenden anses inte värda arbetsinsatsen eftersom de med största sannolikhet inte kommer att kunna leda till åtal då bevisningen är för gammal (jfr Korsell, 2003). Detta framförs i flera intervjuer med främst åklagare. En åklagare i Skåne län beskriver bevisning som en färskvara.

Ett bedrägeri begånget sommaren 2003 och så kommer anmälan in hösten 2007. Brottet är inte preskriberat eftersom det är fem års preskription på den här typen av brott. Men när man då börjar titta på papperna och man förstår att: hur ska man kunna bevisa det här brottet? [...] Bevisning är färskvara. Jag kan med min erfarenhet vara rätt så övertygad om att när vi frågar den personen om vad som hände för fyra och ett halvt år sen, de uppgifterna kommer inte att vara värda någonting när man kommer till en domstol efter fem år. Redan då kan jag göra bedömningen att vi aldrig kommer komma så långt att vi kan bevisa brottet, då stänger jag ned det redan från början.

Åklagare, Skåne län

En polis menar på liknande sätt att gamla ärenden inte är någon idé att arbeta med. Om den misstänkta personen dessutom har betalt tillbaka hela beloppet finner polisen i fråga det mindre angeläget att lägga resurser på ärendet.

Beslutsfattarens bedömning av den misstänkte

Utöver de redovisade faktorerna som påverkar vilket urval av ärenden som främst personal på Försäkringskassan och åklagaren gör, finns ytterligare skäl som anges i intervjuerna. En åklagare menar att om personen som misstänks för ett brott redan avtjänar ett straff är det ingen idé att inleda en förundersökning:

Jo det här försäkringsbedrägeriet kommer inte att ge en dag extra eftersom han redan har fått tre års fängelse. Det blir alltså meningslöst ur den synvinkeln, det blir slöseri med resurserna. Då beslutar jag att förundersökning inte ska inledas eftersom han har dömts för fängelse för ett annat brott och han får inte en dag extra i buren om man kan bevisa försäkringsbedrägeriet.

Åklagare, Skåne län

Flera på Försäkringskassan menar att man gör en bedömning av personen innan ett ärende brottsanmäls. Visar det sig att han eller hon har ett handikapp eller psykisk sjukdom som försvårat insikten om Försäkringskassans regelsystem kan de välja att inte anmäla. Ytterligare ett skäl som vid några tillfällen nämns är om den misstänkta personen befinner sig utomlands. Rör det sig om små belopp är det inte möjligt att begära en person utlämnad till Sverige. Däremot uppger en tjänsteman på Försäkringskassan att dessa ärenden inte avskrivs helt utan bevakas regelbundet.

Utöver ovan beskrivna sätt att bedöma en misstänkt framkommer i intervjuerna att de personer som är misstänkta för bedrägerier mot Försäkringskassan uppfattas som "vanliga människor", framför allt de som misstänks för bedrägeri mot TFP. En polis i Skåne län menar: "Det är ju vanliga Svensson jag har att göra med och de blir ju livrädda när det kommer en kallelse att de ska till polisen." Det finns en tanke hos flera poliser och åklagare om att inga "riktiga" kriminella skulle ägna sig åt bedrägerier med TFP (jfr Holmberg, 2000).

Bortsett från uppsåtsfrågan, så är det här ingen avancerad brottslighet på det sättet. Slipade brottslingar vabbar sig inte rika i första hand.

Åklagare, Skåne län

Det skulle kunna innebära att personer som misstänks för bedrägerier med TFP behandlas på ett mildare sätt inom rättskedjan än personer som misstänks för andra bedrägerier (jfr Hawkins, 2002). Likaså kan poliser och åklagares uppleva att deras sociala legitimitet försvagas av att arbeta med "hederliga" jämfört med "kriminella".

Bedrägligt beteende och osann försäkran

Det första urvalet av förundersökningar innehöll sällan andra brott än bedrägeri mot Försäkringskassan (kodade som 0927). Utöver bedrägeribrottet kan i undantagsfall brott som urkundsförfalskning eller vårdslös försäkran förekomma som ett sidobrott. Ytterligare ett urval av förundersökningar gjordes där andra brott mot Försäkringskassan inkluderades, brott som ansågs vara mindre allvarliga än bedrägerier, som osann försäkran och bedrägligt beteende. Som tidigare nämnts var det ovanligt med sådana förundersökningar från 2004 i de utvalda länen medan det förekom mycket oftare i urvalet från 2006/2007. Den mest sannolika förklaringen är att den typen av brott inte alls anmäldes tidigare. En del intervjupersoner menar att när ärendet väl anmäls men inte uppfyller rekvisiten för bedrägeri eller bedrägligt beteende finns möjlighet till åtal för osann försäkran.

Sen är ju det så i dag att den här osann försäkran, rubriceringen blir så av åklagaren för att de gjort en anmälan på försök till bedrägeri och beloppet är under 800 kronor. Då är det försök till bedrägligt beteende och det är inte straffbart och då väljer man den paragrafen osann försäkran och där finns ett oaktam-

hetsstycke som är vårdslös försäkran, därav kan det vara att man åtminstone vill utreda osann försäkran.

Polis, Skåne län

Osann försäkran blir i detta sammanhang vad som slarvigt skulle kunna kallas "slaskbrott". Om inget annat brott går att åtala för kvarstår detta. Bland förundersökningarna finns flera anmälningar om osann försäkran, men om det senare inte skulle gå att bevisa personens uppsåt finns möjligheten till åtal eller strafföreläggande om vårdslös försäkran. Av genomgången av förundersökningarna att döma användes inte denna möjlighet att åtala för andra brott än bedrägerier i samma utsträckning under 2004 som 2006/2007.

Sammanfattning

- De ärenden som hanteras inom samverkan till följd av selektion är
 - Främst TFP.
 - Främst mindre belopp.
 - Främst ärenden som anses lätta att utreda men där det är svårt att bevisa uppsåt.
 - Ärenden om bedrägligt beteende och osann försäkran hanteras oftare efter det att Västmanlandsmodellen infördes än före.
 - Bristen på resurser gör att andra impulser (externa och interna) än de som framkommer genom riktade kontroller mot TFP hamnar i balans och hanteras i mindre utsträckning.
- Den viktigaste selektionsfaktorn är Försäkringskassans inriktning av kontroller mot TFP.
- Enskilda tjänstemän på Försäkringskassan anser sig utföra en viss form av selektion för att inte belasta samarbetsparterna med "onödigt arbete".
- De riktade kontrollerna mot TFP upplevs som ett problem av poliser och åklagare liksom att beloppen ofta är små och brotten mindre allvarliga. Dessa kontroller anses inte ha beslutats om med samverkan i åtanke.

Vilka gärningspersoner selekteras fram?

För att undersöka vilka gärningspersoner som selekteras fram – upptäcks, anmäls, utreds och lagförs – har de personer som misstänkts för bedrägerier och ingår i det första urvalet av förundersökningar jämförts med både registret över misstänkta personer och registret över lagförda personer. För att kunna göra statistiska beräkningar har de båda länen slagits ihop så att varje kategori blir något större till antalet och resultatet säkrare.⁴⁸ Åren har däremot skiljts åt för att kunna utläsa en eventuell skillnad.

Tabellerna nedan visar utdrag ur misstankeregistret för personerna som förekommit i förundersökningarna för de båda länen under 2004 och 2006/2007. Notera att de som har en misstanke registrerad är de som enbart är misstänkta för det bedrägeri mot Försäkringskassan som förekommit i de förundersökningar som studerats.

Tabell 2. En jämförelse mellan de personer som förekommer i förundersökningarna från 2004 och 2006/2007 angående antalet brottsmisstankar.

Personer som förekom i förundersökningarna från 2004		Personer som förekom i förundersökningarna från 2006/2007	
Antal misstankar	Personer Andel n=40	Antal misstankar	Personer Andel n=88
1 misstanke	30 %	1 misstanke	64 %
2–3 misstankar	20 %	2–3 misstankar	24 %
4–8 misstankar	18 %	4–8 misstankar	7 %
9 eller fler misstankar	33 %	9 eller fler misstankar	6 %
Totalt	100 %	Totalt	100 %

De personer som förekom i de tidigare förundersökningarna är som tydligt framgår av tabellen i större utsträckning tidigare misstänkta för flera brott än de som förekommer i de senare.⁴⁹ Även i kategorin om nio misstankar eller fler är det en stor skillnad.

Misstankeregistret innehåller fler brott än som faktiskt leder till dom eller strafföreläggande. Att vara misstänkt för ett brott innebär inte att det kan räknas som en brottsbelastning, eftersom personen inte är dömd.

⁴⁸ Det sammanlagda antalet personer var 130 vilket kan jämföras med 157 förundersökningar. Samma personer förekom med andra ord i flera förundersökningar.

⁴⁹ Det finns däremot en möjlighet, för dem från förundersökningarna från 2004, att vissa av misstankarna uppstått efter att de varit misstänkta för bedrägerier mot Försäkringskassan.

Tabell 3. En jämförelse mellan de personer som förekommer i förundersökningarna från 2004 och 2006/2007 angående antalet lagföringar.⁵⁰

Personer som förekom i förundersökningarna från 2004		Personer som förekom i förundersökningarna från 2006/2007	
Antal tidigare lagföringar	Personer andel n=40	Antal tidigare lagföringar	Personer andel n=88
Ingen tidigare lagföring	33 %	Ingen tidigare lagföring	66 %
1 tidigare lagföring	13 %	1 tidigare lagföring	11 %
2–3 tidigare lagföringar	23 %	2–3 tidigare lagföringar	13 %
4–8 tidigare lagföringar	28 %	4–8 tidigare lagföringar	9 %
9 eller fler tidigare lagföringar	5 %	9 eller fler tidigare lagföringar	1 %
Totalt	100 %	Totalt	100 %

Skillnaden som framgick mellan åren vad det gäller misstanke om brott kvarstår när det gäller lagföring. Personerna från de tidigare förundersökningarna är i större utsträckning lagförda sedan tidigare, 67 procent jämfört med 34 procent. Dessa siffror kan jämföras med en tidigare undersökning som fastslagit att omkring 24 procent av alla personer i landet förr eller senare kommer att straffas för brott (Brå 2000:3).⁵¹ De personer som förekommer i förundersökningarna från 2006/2007 ligger därmed något över normalpopulationens lagföringsfrekvens, men ändå relativt nära. De från förundersökningarna från 2004 ligger däremot mycket över det snittet.

En tidigare undersökning visade att hälften av alla personer som misstänkts för bedrägeri mot Försäkringskassan var utan tidigare brottsbelastning (Brå 2005:10).⁵² Andelen tidigare lagföring för personer misstänkta för bedrägerier mot Försäkringskassan var därmed ännu lägre än 2006/2007. I jämförelse framstår de personer som förekommer i förundersökningarna från 2006/2007 som ännu mindre brottsbelastade. Den troligaste orsaken är den ännu större andelen ärenden som rör TFP.

Genomgången ger således belägg för att de personer för vilka förundersökning inleddes 2006/2007 är registrerade för färre misstankar om brott och har färre tidigare lagföringar än de som förekom 2004. Denna förändring är knappast en effekt av Västmanlandsmodellen utan har att göra med kontrollen av TFP, där småbarnsföräldrar kontrolleras.

Omvänt skulle det dock kunna innebära att personer som är brottsbelastade sedan tidigare inte har upptäckts eftersom kontroller har riktats åt

⁵⁰ Dessvärre går det inte att utläsa vilka som blivit dömda för det brott som förekom i förundersökningarna som analyserats. Eftersom lagföringar inte registrerats för 2007 när utdraget gjordes borde kategorin för en misstanke automatiskt vara mindre för 2006/2007 än den för 2004 där eventuella lagföringar hunnit registrerats. Vilken betydelse detta får är svårt att avgöra, troligtvis kvarstår dock skillnaden mellan åren, om än något mindre.

⁵¹ Den undersökta gruppen bestod av hälften kvinnor och hälften män. Av de personer som förekommer i denna studie var drygt hälften kvinnor (58 procent år 2004 och 53 procent år 2006/2007).

⁵² En förklaring som framhålls är den höga andel småbarnsföräldrar som misstänks för att ha fuskat med tillfällig föräldrapenning.

andra håll. Ett stöd för detta är att när det gäller de personer som haft fyra eller fler misstankar eller tidigare lagföringar syns en skillnad mellan 2004 och 2006/2007 (jfr Brå 2000:3). Även antalsmässigt är de personerna något fler i förundersökningarna från 2004. En möjlig hypotes är att de grövre bedrägerierna mot Försäkringskassan i större utsträckning återfinns bland dessa personer, vilket således skulle innebära att de grövre bedrägerierna upptäckts och utreds i något mindre utsträckning under 2006/2007 än under 2004. Skillnaden är dock relativt liten.⁵³

En större variation i Försäkringskassans kontroller skulle troligtvis öka möjligheten att reda ut större bedrägerier och eventuellt även mer organiserade bedrägerier. De ärenden som då selekteras fram skulle också vara av större variation och troligtvis också ha en bredare preventiv effekt (jfr Korsell och Nilsson).

Sammanfattning

Registerkörningen som genomförts ger en bild av att de personer som förekommer i förundersökningar från 2006/2007 är mindre brottsbelastade än de som förkom i förundersökningar från 2004. De från 2004 rör dessutom betydligt större belopp än de från 2006/2007. Förklaringen är det ökade inslaget av TFP-ärenden.

Selektion – resultat i fokus

- Myndighetssamverkan enligt Västmanlandsmodellen bygger på att åklagarna är mottagare av anmälningar och förundersökningsledare. Det möjliggör att åklagare på ett tidigt stadium kan ”filtrera” bort ärenden som inte bedöms vara värda att driva vidare.
- Vilka ärenden som kommer att hanteras av de samverkande myndigheterna är främst beroende av vilka kontroller Försäkringskassan gör. Utöver dessa finns andra faktorer som påverkar vilka ärenden såsom selekteras som brist på resurser. I slutändan är det främst TFP med mindre belopp som hanteras i beslutskedjan. Dessa anses ofta lätta att utreda men det kan i vissa fall vara svårt att bevisa att handlingen skett uppsåtligen.
- De ärenden som selekteras av Försäkringskassan skapar negativa reaktioner hos polis och åklagare, framför allt utifrån ett perspektiv om effektivitet. Att arbeta med ärenden med väldigt små belopp anses ta för mycket av polisens och åklagarens resurser. Samtidigt skapas ett ogillande hos Försäkringskassan när många ärenden skrivs av. Det finns dock en tendens till att Försäkringskassan i större utsträckning tar hänsyn till att samverkan ska fungera i sin selektion av ärenden.

⁵³ För 2004 var det 20 personer som hade fyra eller fler misstankar och 2006/2007 var det elva personer. När det gäller lagföringar var det 13 personer 2004 som hade fyra eller fler lagföringar och nio personer 2006/2007.

6. Västmanlandsmodellens brottsförebyggande effekt

Västmanlandsmodellen förväntas ha en preventiv effekt och så småningom leda till minskat fusk (Åklagarmyndigheten 2005:21). I den utvärdering som nu genomförts går det inte att mäta den förebyggande effekten utan i det följande kommer snarare vissa resonemang att föras om huruvida modellen leder till minskad brottslighet.

I intervjuerna talas det både om en allmän- och en individualpreventiv effekt. Den senare innebär att den enskilda individ som upptäckts i fortsättningen kommer att avhålla sig från brott. En polis i Skåne län menar att Västmanlandsmodellen också får en allmänpreventiv effekt om ”människor är medvetna om att när jag agerar bedrägligt mot Försäkringskassan så är det mycket stor chans att jag lagförs”.

I de båda länen har Försäkringskassan använt media som ett verktyg för att tala om att det arbetas med att beivra den här typen av brott.

Den mediala uppmärksamheten tror jag har en positiv inverkan, det är ju svårt att mäta, men när vi startade igång det här projektet så ville jag att vi skulle gå ut i tidningen för det gör ju att då kanske de som tänkt låter bli så att på det sättet får det en preventiv effekt.

Tjänsteman på Försäkringskassan, Västmanlands län

Många intervjupersoner menar att den mediala uppmärksamheten har, eller åtminstone bör ha, en preventiv effekt i det att allmänheten får reda på att Försäkringskassan, polis och åklagare arbetar tillsammans för att stoppa bidragsbedrägerierna. Att sprida information om Västmanlandsmodellen anses därför viktigt.

Det finns en uppfattning inom Försäkringskassan om att den förebyggande effekten uteblir då åklagare lägger ned förundersökningen utan att ha kontaktat den misstänkte. Den förebyggande effekten uppkommer i och med att den misstänkte förhörs.

Preventionen ligger ju i att man blir kallad till ett förhör och sen då kanske berättar för grannen och vänner: ”Det var hemskt, jag var hemma en dag och skrev fel på min blankett och blev kallad till polisen.” Alltså även om det blev brott ej styrkt så har man vunnit en prevention.

Tjänsteman på Försäkringskassan, Skåne län

Som Korsell och Nilsson (2003) skriver ger forskning däremot lite stöd för att sanktionernas stränghet spelar någon betydande roll för att avhålla människor från att begå brott. Däremot nämner de att det finns stöd för att den upplevda upptäcktsrisken har betydelse för viljan att följa lagen. Det skulle i så fall innebära att information om kontroller är viktigare för att avhålla från bidragsbedrägerier än vilken typ av sanktion som drabbar den försäkrade. Andra typer av konsekvenser av be-

drägerier som administrativa sanktioner och att bli inkallad till samtal hos Försäkringskassan, vilket sker i dag, skulle kunna ha samma preventiva effekt.

Även vissa intervjupersoner diskuterar prevention i dessa termer och menar att den allmänpreventiva effekten uppstår vid information om att kontroller görs. En åklagare menar:

Alltså, jag tycker att det är bra att man skriver om det så att man kan bibringa allmänheten den villfarelsen att det jobbas och det är farligt och man ska inte ta risken och fuska, det där kan ju ha en effekt.

Åklagare, Skåne län

Föreställningen om att bedrägerier mot Försäkringskassan får konsekvenser anses vara viktig för att avhålla människor från att begå bedrägerier. Det finns en tanke om att det inte är kontrollerna eller straffsystemet utan *föreställningen* om dessa kontroller och straff som har en preventiv verkan (jfr Clarke 1997; Brå 2007:23).

En tidigare studie visade att vid ett informationsutskick om kontroller av TFP minskade uttagen med 13 procent (IFAU 2006:9). Denna minskning behöver inte vara en följd av fusk⁵⁴ men kan ses som ett tecken på att bara information om kontroller kan ha en stor preventiv verkan. Denna erfarenhet lyfts också fram av Korsell och Nilsson (2003).

⁵⁴ Det kan exempelvis röra sig om att personer inte vill bli kontrollerade eller är rädda för att göra fel och därför avhåller sig från att begära TFP trots att de tidigare inte begärt för mycket pengar (jfr Johansson, kommande).

7. Slutsatser och förslag

I detta avslutande kapitel diskuteras de positiva och negativa aspekter med Västmanlandsmodellen som kommit fram i tidigare kapitel.

Västmanlandsmodellen förväntas generera resultat. Effektivare ärendehantering, ökat antal anmälningar och bättre kvalitet på Försäkringskassans brottsanmälningar är alla i någon form en effekt av Västmanlandsmodellen. Den har också lett till ökad lagföring, även om andelen lagföringar av samtliga avslutade beslut har minskat i landet i stort till följd av det ökade inflödet av ärenden.

Några av resultaten är en effekt av andra faktorer än Västmanlandsmodellen. Det ökade antalet brottsanmälningar är till stor del ett resultat av Försäkringskassans extra resurser och utökade kontrollverksamhet. Den ökade lagföringen skulle också kunna vara en effekt av det stora antalet brottsanmälningar.

I denna analys flyttas också Västmanlandsmodellen in i en miljö där bidragsbrottslagen straffrättsligt reglerar bidrag och andra stöd från långt fler myndigheter och organisationer än Försäkringskassan. De som innefattas av bidragsbrottslagen är utöver Försäkringskassan CSN, Migrationsverket, Arbetsförmedlingen, kommunerna, arbetslöshetskassorna och PPM. Frågan är hur samverkan bör organiseras med väsentligt fler aktörer, där vissa verkar lokalt, medan andra verkar regionalt eller centralt. Ett rimligt antagande är att bidragsbrottslagen kommer att leda till ett omfattande inflöde av brottsanmälningar. För att kunna utveckla förslag om samverkansformer mellan fler myndigheter har samtal förts med tjänstemän för ovannämnda myndigheter.

Västmanlandsmodellens hörnstenar

Särskilt utsedda personer

Västmanlandsmodellen består av tre hörnstenar: särskilt utsedda personer, gemensamma utbildningar och återkommande träffar. Den första innebär att *särskilt utsedda personer* vid Försäkringskassan, åklagarkammare och polisen hanterar frågor kring bidragsbedrägerier. Särskilda utsedda handläggare skriver brottsanmälningar, särskilt utsedda åklagare är förundersökningsledare och särskilt utsedda poliser genomför förundersökningarna. De särskilt utsedda personerna behöver inte vara "eldsjälar" utan det bör finnas en särskild funktion snarare än person på respektive myndighet. På flera håll i landet övergår nu poliser till att bli förundersökningsledare, men det förändrar inte grundstrukturen med särskilt utsedda personer.

Tanken bakom principen med särskilt utsedda personer är att när en tjänsteman med någorlunda kontinuitet arbetar med bidragsbedrägerier ökar kunskapen och därmed effektiviteten. Rutiner arbetas helt enkelt upp, det finns kännedom om vem på respektive myndighet som har sär-

skilda kunskaper i ämnet och det är lätt att lyfta luren och klara ut olika frågor. Det tar därför kortare tid att skriva anmälningar och utreda brotten, kvaliteten på arbetet höjs och genomströmningen blir snabbare. På detta sätt "tjänar" alla myndigheter på att det finns särskilt utsedda personer, vilket bidrar till att motivationen kring samverkan bibehålls.

Särskilt utsedda på alla myndigheter, a-kassor och kommuner

Med bidragsbrottslagen kommer "nya" aktörer som kan dra fördel av Västmanlandsmodellens första hörnsten. En utvidgad Västmanlandsmodell kan utan svårighet direkt överföras på andra myndigheter, a-kassor och kommuner. På motsvarande sätt kan särskilt utsedda poliser och åklagare hantera bidragsbrotten från olika anmälare. Det spelar då mindre roll att vissa av bidragsbrottslagens myndigheter och a-kassor kommer att ta fram brottsanmälningarna centralt och ge dem lokalt till polisen eller åklagarkammaren beroende på var brottet har begåtts. Det viktigaste måste ändå vara att det finns namn på och telefonnummer till de särskilt utsedda personerna.

Gemensamma utbildningar och återkommande träffar

De två andra hörnstenarna i Västmanlandsmodellen är *gemensamma utbildningar* och *återkommande träffar* med de särskilt utsedda handläggarna, åklagarna och poliserna. Utbildningar har många fördelar, den kanske viktigaste är att tjänstemän från olika yrkeskulturer möts och kan diskutera gemensamma frågor kring bidragsbedrägerier. På detta sätt får de inblick i varandras roller och en förståelse för myndigheternas olika funktioner. Det är också ett sätt för tjänstemännen att lära känna varandra, och det underlättar givetvis framtida kontakter.

En viktig effekt av samverkan är att kvaliteten på Försäkringskassans brottsanmälningar har förbättrats. Konkret leder de gemensamma utbildningarna till att Försäkringskassans tjänstemän lär sig vilka uppgifter som är viktiga i en brottsanmälan och vilket underlag poliser och åklagare behöver för att kunna utföra sitt arbete. Gemensamma anmälningsblanketter har tagits fram som stöd.

Genom de gemensamma utbildningarna lär sig poliser och åklagare mer om socialförsäkringar och vilka krav som reglerna ställer på den försäkrade. Det är kunskaper som underlättar brottsutredningarna, vilket också är till gagn för Försäkringskassan.

De gemensamma utbildningarna medför effektivitetsvinster. Den högre kvaliteten på Försäkringskassans brottsanmälningar innebär att polis och åklagare behöver begära in färre kompletteringar från Försäkringskassan. Det sparar tid för alla parter. Försäkringskassans förhoppning att den förbättrade kvaliteten skulle leda till fler åtal har dock inte infriats. Den ökade kunskapen om socialförsäkringarna gör att förundersökningsledaren kan göra säkrare och snabbare bedömningar om det föreligger misstanke om brott och om förundersökning ska inledas eller

om ärendet ska skrivas av direkt. Det ökar effektiviteten och rättssäkerheten i rättskedjan.

Av undersökningen framgår emellertid att inte alla särskilt utsedda tjänstemän genomgått en gemensam utbildning, utan att kunskapen i stället överförs från de tidigare utsedda tjänstemännen till nya kollegor inom den egna myndigheten. Det vore dock värdefullt om de gemensamma utbildningarna kunde genomföras med viss kontinuitet för att tillgodose de nyanställdas behov, inte minst för att möta andra yrkesgrupper.

Utöver utbildningar är det värdefullt att tjänstemännen har *återkommande träffar*. Under dessa möten kan de utsedda tjänstemännen diskutera gemensamma problem och förbättringar samt bygga vidare på samverkan. Västmanlandsmodellens tredje hörnsten, återkommande träffar, förankrar samverkansmodellen på lokal nivå och gör handläggarna delaktiga i samverkan, vilket bör underlätta det operativa arbetet.

Utbildningar och möten kan inkludera fler aktörer

På samma sätt som för Försäkringskassans tjänstemän behöver handläggarna bakom bidragsbrottslagens olika välfärdssystem utbildning för att skriva anmälningar och ta fram underlag till poliser och åklagare. Bidragsbrottslagen innebär i sin tur ett behov av ökad kunskap hos poliser och åklagare om andra bidragssystem än Försäkringskassans. När det gäller hörnstenarna gemensam utbildning och återkommande träffar är emellertid Västmanlandsmodellen svårare att tillämpa för de nya aktörerna än hörnstenen särskilt utsedda personer beroende på att anmälningar kan lämnas in från central, regional eller lokal nivå till polis eller åklagare över hela landet.

Ett underförstått inslag i Västmanlandsmodellen är att den har länet som grund och att den gemensamma utbildningen följaktligen ska vara på länsnivå, inte minst för att underlätta att alla ska lära känna varandra. Länsvis utbildning är därför att föredra i de fall där det är möjligt. Kommunala handläggare bör naturligt kunna delta i gemensam utbildning på länsnivå. Det kan också de handläggare i myndigheter och akassor inom det län där de skriver sina anmälningar, låt vara att dessa tjänstemän inte på samma sätt som hos Försäkringskassan och kommunerna har möjlighet att lära känna alla de poliser och åklagare som hanterar deras ärenden runt om i landet. Mycket talar därför för att Västmanlandsmodellen på länsnivå kommer att kunna hantera de flesta aktörer enligt bidragsbrottslagen.

Ett komplement kan emellertid vara att ta initiativ till att då och då anordna en gemensam utbildning på nationell nivå. Regelbundna träffar bör hållas när det finns behov av att lösa praktiska samverkansproblem lokalt. Eftersom återkommande möten är Västmanlandsmodellens tredje hörnsten som förankrar samverkan kan det vara av vikt att träffar hålls där samverkan behöver förstärkas.

Ett konsekvent genomförande är en framgång för samverkan

Västmanlandsmodellen har inneburit en effektivare hantering av bidragsbedrägerierna i båda de undersökta länen, men framför allt i Västmanland, där antalet brottsanmälningar ökat särskilt kraftigt och hanteringen av Försäkringskassans ärenden har effektiviserats. En viktig förklaring till Västmanlands framgång är att man där på ett mycket mer konsekvent sätt utsett särskilda personer, genomfört gemensamma utbildningar och återkommande träffar, själva hörnstenarna i Västmanlandsmodellen. Skåne har dock en mer komplex myndighetsstruktur än Västmanland genom sin storlek, exempelvis fyra åklagarkammare jämfört med en i Västmanlands län.

Hinder för samverkan, men också möjligheter

Västmanlandsmodellen kan beskrivas som ett enkelt och ändamålsenligt sätt att i kontroll- och rättskedjan hantera de brottsmisstankar som uppstår och anmäls. Modellen är kraftfull eftersom den ökar motivationen för Försäkringskassans tjänstemän att anmäla misstankar om brott och för poliser och åklagare att utreda och lagföra brott. Även om enkelheten beaktas är ändå begränsningen med Västmanlandsmodellen att anmälningar görs utan att ta hänsyn till de samverkande myndigheternas mål och resurser.

Otydliga mål är ett hinder för samverkan

Det första hindret för samverkan som undersökningen identifierat gäller således målen för Västmanlandsmodellen och hur de står i relation till myndigheternas individuella mål. Vad som särskilt bör beaktas är att mål som formuleras på en högre nivå kan uppfattas annorlunda på handläggarnivå.

En tydlig illustration är att Försäkringskassans mål, med en hög ambition när det gäller antalet anmälningar, av handläggarna tolkades som att "allt" skulle anmälas, även felaktiga utbetalningar. Det skulle inte finnas utrymme för att utreda om handlingen var medveten eller inte. Följden blev att balanserna växte hos poliser och åklagare och tilltron till Västmanlandsmodellen skadades.

Ett annat exempel är att poliser och åklagare i Skåne tolkade att Västmanlandsmodellen innebar att bidragsbedrägerier skulle få en högre prioritet än vad som var meningen. Det ledde till att legitimiteten i samverkansprojektet minskade. Syftet med Västmanlandsmodellen måste tolkas som att bidragsbedrägerierna skulle få en rimlig prioritering. Tidigare hade dessa brott blivit styvmoderligt behandlade av rättsväsendet.

Slutsatsen är därför att tydliga och klara målformuleringar är viktiga för att undvika feltolkningar. Myndigheternas mål med relevans för samverkan bör också vara samstämmiga med varandra, vilket är en brist med Västmanlandsmodellen. Visserligen kan mål vara formulerade

centralt, men det bör ändå många gånger finnas utrymme att anpassa målen till länsnivå.

Grundligare underlag i brottsanmälningar

Vilka ärenden som hanteras inom Västmanlandsmodellen är avhängigt Försäkringskassans kontroller. När Försäkringskassan till exempel satsar stort på att kontrollera felaktiga utbetalningar av TFP är det också främst TFP som anmäls till rättsväsendet.

I denna undersökning är det tydligt att Försäkringskassans omfattande TFP-kontroll påverkade polisens och åklagares arbetssituation med växande balanser som resultat. I Skåne, där samverkan inte var lika tidigt etablerad som i Västmanland, medförde TFP-satsningen att polis och åklagare ställde sig frågande till Västmanlandsmodellen. De ifrågasatte alla TFP-ärenden med småbelopp.

Som ett led i den enkätundersökning om Västmanlandsmodellen som tidigare genomförts presenterade Åklagarmyndigheten rekommendationer om beloppsgränser (Åklagarmyndigheten 2007:21). När dessa tillämpas kommer troligtvis problemet som uppstår till följd av Försäkringskassans selektering att bli mindre.

En av de förväntade effekterna av Västmanlandsmodellen var att Försäkringskassans brottsanmälningar skulle öka, vilket de också gjorde. Det ledde som bekant till ökade balanser hos polis och åklagare som hade svårt att hantera alla anmälningar. Försäkringskassan har nu blivit mer selektiv med vad de anmäler. Den här studien visar på vikten av att även de nya brottsanmälande myndigheterna, a-kassorna och kommunerna gör ett tydligt urval i vad som anmäls. Urvalet, och en översiktlig utredning om handlingen är medveten hos den som begår brottet, leder till färre men mer substantiella brottsanmälningar som tar mindre resurser i anspråk hos rättsväsendet. Det handlar således inte om att göra en brottsutredning utan att ta fram ett grundligare underlag för de brottsbekämpande myndigheterna, där det bland annat är åklagarnas uppgift att pröva uppsåtsfrågan.

Det finns anledning att anta att det inte är hur anmälningarna är utformade utan vad som anmäls som har betydelse för om det kommer att leda till fler åtal eller strafförelägganden. Ett bättre urval av anmälningarna bör därför leda till fler lagföringar och färre avskrivningar.

Förslag om gemensamt forum

En möjlighet att undanröja problemen med att myndigheternas mål inte är samstämmiga och att hänsyn inte tas till varandras resurser kan ligga i en annan samverkansmodell, SAMEB.

SAMEB erbjuder ett forum för myndighetschefer att träffas för att diskutera mål, prioriteringar, projekt och resurser. Myndighetscheferna kan exempelvis utifrån vissa mål diskutera kontrollens inriktning och vilka resurser som står till förfogande. Översatt till bidragsbrottslagen

kan frågan vara om polis och åklagare klarar av att ta emot Försäkringskassans ärenden med hänsyn till de kontrollinsatser som planeras.

Ett förslag är därför att diskutera förutsättningarna för att införa ytterligare en hörnsten för Västmanlandsmodellen enligt mönster från SAMEB, nämligen ett *gemensamt forum*. Det gäller att överläggningar också sker länsvis på chefsnivå för att i möjligaste mån fånga in mål och resurser. Det gemensamma forumet skulle kunna inkludera myndigheter, a-kassor och kommuner som har intresse av att gemensamt arbeta mot bidragsbrott.

Med fyra hörnstenar mot bidragsbrott bör bidragsbrotten kunna hanteras på ett adekvat sätt i framtiden med avseende på kontrollverksamhetens inriktning, vilka brott som anmäls och hur många, vilket underlag som ges in till polis och åklagare samt med vilken prioritet rättsväsendet ska ta sig an dessa brott.

Referenser

- Ahrne, G och Papakostas, A (2002). *Organisationer, samhälle och globalisering*. Lund: Studentlitteratur.
- Ahrne, Göran (1999). *Social organizations*. London: Sage press.
- Alvesalo, Anne (2003). "Economic crime investigators at work." *Policing and society*, Vol. 13 Nr. 2, s. 115–138.
- Benson, Michael L. och Cullen, Francis T. (1998). *Combating corporate crime – local prosecutors at work*. Boston: Northeastern University.
- Bergqvist, Erik (1997). *Styrning av myndigheter i samverkan – en studie med anknytning till brobygget över Öresund*. Åklagarväsendet. Rapport. Stockholm: Riksåklagaren.
- Brottsförebyggande rådet (2000). *Utvärdering & Dokumentation*. Författare: Erik Grevholm. Lokalt brottsförebyggande arbete. Idéskrift 4. Rapport 2000:5. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.
- Brottsförebyggande rådet, Brå (2004). *Bedrägeri*. Författare: Lars Dolmén. I *Brottsutvecklingen i Sverige 2001–2003*. Lars Dolmén (red.). Rapport 2004:3. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.
- Brottsförebyggande rådet, Brå (2005). *När olyckan inte är framme. Bedrägerier mot allmän och privat försäkring*. Författare: Lars Korsell och Helén Örnemark Hansen. Rapport 2005:10. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.
- Brottsförebyggande rådet, Brå (2006). *Konsten att läsa statistik om brottslighet*. Tove Sporre och Robert Standar (red.). Rapport 2006:1. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.
- Brottsförebyggande rådet, Brå (2007). *Vart tog alla pengarna vägen? En studie av narkotikabrottslighetens ekonomihantering*. Författare: Johanna Skinnari, Daniel Vesterhav och Lars Korsell. Rapport 2007:4. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.
- Brottsförebyggande rådet, Brå (2007). *Fusk med a-kassa. Motiv, omfattning och återgärder*. Författare: Johanna Hagstedt, Annika Persson, Håkan Malmer och Lars Korsell. Rapport 2007:23. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.
- Brottsförebyggande rådet, Brå (2008). *Remissyttrande över rapporten Vad kostar felen? Omfattningen av felaktiga utbetalningar från trygghetssystemen*. Rapport 7. Datum: 2008-02-18. Diarienummer: D1.10590/2007.
- Brown, Michael K. (1988). *Working the street. Police discretion and the dilemmas of reform*. New York: Russel Sage.
- Canow, Isabella (2003). *Förebygga ekobrott – hinder och möjligheter*. I *Förebyggande metoder mot ekobrott. En antologi*. Rapport 2003:10. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.
- Christensen, Tom m.fl. (2005). *Organisationsteori för offentlig sektor*. Malmö: Liber förlag.

- Clarke, Ronald. (1997). *Situational crime prevention: successful case studies*. New York: Harrow and Heston.
- Denscombe, Martyn (1998). *The good research guide for small scale social research projects*. Buckingham: Open University.
- EBM (2000). *Utvärdering av de regionala samverkansorganen*. Författare: Lennart Berg. Ekobrottsmyndigheten: Dnr ADO-02-0307/99 EBM i texten.
- Ekonomistyrningsverket, ESV (2007). *Kloka avvägningar – hur kontroll av utbetalningar från trygghetssystemen styrs*. Rapport 2007:19. Stockholm: Ekonomistyrningsverket.
- FK, RPS och ÅM (2007). *Redovisning av uppdrag avseende gemensam strategi för att bekämpa bidragsbedrägerier*. Försäkringskassan: 43030-2007; Rikspolisstyrelsen: POA-423-3430/07; Åklagarmyndigheten: ÅM-A 2007/1582.
- Forkby, Torbjörn (2007). *Socialt arbete i polisens värld – Samverkans villkor och organisering*. Göteborg: FoU Väst.
- FUT (2007). *Vad kostar felen? Omfattning av felaktiga utbetalningar från trygghetssystemen*. Delegationen mot felaktiga utbetalningar. Rapport 7. Stockholm: Fritzes.
- Försäkringskassan (2004/2007). *Misstänkt brott*. Vägledning 2004:1 version 3. (2007)
- Försäkringskassan (2005). *Regleringsbrev 2005-12-20*.
- Försäkringskassan (2005). *Leder misstänkt fusk till åtal? En studie av polisanmälda ärenden från försäkringskassorna*. Försäkringskassan analyserar 2005:10.
- Försäkringskassan (2006). *Regleringsbrev 2006-12-21*.
- Försäkringskassan (2006). *Försäkringskassans arbete med misstänkt brott 2005*. Försäkringskassan analyserar 2006:12.
- Försäkringskassan (2006). *Kontroll av skensepareringar*. Försäkringskassan redovisar 2006:4.
- Försäkringskassan (2006a). *Försäkringskassans kontrollstrategier*. Dnr 350161-06-f 2006.
- Försäkringskassan (2006b). *Svar på regeringsuppdrag – fusk skall inte förekomma samt preliminär plan för förstärkt kontrollverksamhet 2007*. Dnr 44372-2006.
- Försäkringskassan (2006c). *Riktade kontroller om misstänkta brott 2002–2006*. PM Försäkringskassan.
- Försäkringskassan (2007a). *Uppföljning av Försäkringsdivisionens verksamhet och ekonomi, januari–oktober 2007*.
- Försäkringskassan (2007b). *Kontroll- och kvalitetsplan 2007*. Försäkringskassan Huvudkontoret, Enheten för gemensamma försäkringsfrågor.
- Gemensam strategi mot bidragsbedrägerier (2006). I *Redovisning av uppdrag avseende gemensam strategi för att bekämpa bidragsbedrägerier*. Försäkringskassan: 43030-2007; Rikspolisstyrelsen: POA-423-343/07; Åklagarmyndigheten: A 2007/1582. Bilaga 1.

- Hatch, Mary Jo (2002). *Organisationsteori, Moderna, symboliska och postmoderna perspektiv*. Lund: Studentlitteratur.
- Hawkins, Keith (1992). The use of legal discretion: perspective from law and social science. I Hawkins, Keith (red.) *The use of discretion*. Oxford: Claredon, s. 11–46.
- Hawkins, Keith (2002). *Law and last resort. Prosecution decision-making in a regulatory agency*. Oxford: Oxford University Press.
- Hetzler, Antoinette (1988). Ramlagar – Det moderna samhällets styrteknik. I Jörgen Nilsson (red.) *Blickpunkten: Målstyrning*. Stockholm: Norstedts tryckeri, s. 6–17.
- Hetzler, Antoinette, Eriksson Kjell E. och Wesser Erik (1995). *Arbetslivsinriktad Rehabilitering*. Nacka: Arbetslivsfonden.
- Holmberg, Lars (2000). Discretionary Leniency and Typological Guilt: results from a Danish Study of Police Discretion. I *Journal of Scandinavian studies in criminology and crime prevention*. Vol.1, s. 179–194.
- IFAU (2006). *Överutnyttjande i tillfällig föräldrapenning för vård av sjukt barn*. Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering. Rapport 2006:9.
- IFAU (2007). *Remissvar: Vad kostar felen? Omfattning av felaktiga utbetalningar från trygghetssystemen*. Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering, Remissyttrande 2008-02-22, Dnr 164/2007.
- Johansson, Sten (kommande). *Hur mycket fuskar småbarnsföräldrarna? En granskning av undersökningarna om föräldraförsäkringen för vård av barn*. Stockholms Universitet, Institutet för Social Forskning.
- Korsell Emanuelsson, Lars (2003). *Bokföringsbrott – en studie i selektion*. Kriminologiska institutionens avhandlingsserie nr. 13. Stockholms universitet. Edsbruk: Akademitryck.
- Korsell, Lars, Hagstedt, Johanna och Skinnari, Johanna (2008). Från kelgrisar till styvbarn – Fusket med välfärdssystemet. I *Nordisk tidskrift för kriminalvetenskap*, Nr. 1, s. 21–38.
- Korsell Lars och Nilsson Mikael (2003). *Att förebygga fel och fusk – Metoder för reglering och kontroll*. Stockholm: Norstedt juridik.
- Lagradsremiss (2007). *Underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemet*. Regeringen: Stockholm 2007-12-18.
- von Lampe, Klaus (2003). Organising the nicotine racket. Patterns of criminal cooperation in the cigarette black-market in Germany. I van Duyne, P.C; von Lampe, K. och Newell, J.L. (red) *Criminal finances and organising crime in Europe*. Nijmegen: Wolf Legal Publishers. s. 41–66.
- Lipsky, Michael (1980). *Street level bureaucracy*, New York: Russell Sage Foundation.
- Polismyndigheten i Skåne (2007). *Verksamhetsplan 2007 AA 909-20000/06*.
- Polismyndigheten i Västmanland (2007). *Verksamhetsplan 2007 2007-03-09*.

- Powell, Walter W. och DiMaggio Paul J. (1991). *The new institutionalism in organizational analysis*. Chicago: University of Chicago Press.
- Proposition 2005/06:1. Förslag till statsbudget för 2006, finansplan, skattefrågor och tilläggsbudget m.m.
- Proposition 2006/07:1. Förslag till statsbudget för 2007, finansplan, skattefrågor och tilläggsbudget m.m.
- Proposition 2007/08:48. Underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen.
- Puonti, Anne (2004). *Learning to work together – Collaboration between authorities in economic – crime investigation*, University of Helsinki, Department of Education, Center for Activity Theory and Developmental Work Research, Faculty of Education.
- Rikspolisstyrelsen (2005). *Regleringsbrev* 2005-12-20.
- Rikspolisstyrelsen (2006). *Missiv* 2006-05-31 POA-423-2422-06.
- Riksrevisionen, RiR (2006). *Styrning och kontroll av regeltillämpningen inom socialförsäkringen*. Rapport 2006:20.
- Sahlin, Ingrid (2000). *Brottsprevention som begrepp och samhällsfenomen*. Lund: Arkiv förlag.
- SAMEB (2007). *Regional lägesrapport 2007*. A2007/007.
- SFS 1997:899 *Förordning om myndighetssamverkan mot ekonomisk brottslighet*. Senast ändrad 2007:28. Regeringens rättsdatabaser.
- SFS 2007:612 *Bidragsbrottslagen*.
- Shapiro, Susan (1984). *Wayward Capitalists. Target of the Securities and Exchange Commission*. New Haven: Yale University Press.
- SOU 1999:53, *Ekonomisk brottslighet och sekretess*. Stockholm: Fritzes
- SOU 2006:48, *Bidragsbrott*. Stockholm: Fritzes
- Statskontoret (2001). *Utvärdera för bättre beslut! – Att beställa utvärderingar som är till nytta i beslutsfattandet*. Stockholm: 2001:22.
- SVT (2005). *Uppdrag Granskning*. Sändningsdatum: 2005-01-25.
www.svt.se/svt/jsp/Crosslink.jsp?d=58360&a=321542&printerfriendly=tru.
- Sundström, Göran (2003). *Stat på villovägar*. Stockholm: Stockholms universitet.
- Vedung, Evert (1998). *Utvärdering i politik och förvaltning*. Lund: Studentlitteratur.
- Weisburd, David E. m.fl. (1991). *Crimes of the middle classes. White-collar offenders in the federal courts*. New Haven: Yale University Press.
- Åklagarmyndighetens författningssamling (2005). *Åklagarmyndighetens föreskrifter och allmänna råd om ledning av förundersökning i brottmål*. ÅFS 2005:9.
- Åklagarmyndigheten (2005). *Bedrägerier – en samverkansmodell ”Västeråsmodellen”* RättsPM 2005:21 Stockholm: Utvecklingscentrum.
- Åklagarmyndigheten (2007). *Bidragsbrott – Handlingsplan för att bekämpa bidragsbrott – Utvärdering av Västmanlandsmodellen*. RättsPM 2007:15. Stockholm: Utvecklingscentrum.

Åklagarmyndigheten (2007). *Bidragsbrottslagen – lagtext och utdrag ur förarbetena – rekommendationer*. RättsPM 2007:21 Stockholm: Utvecklingscentrum.

Åklagarmyndighetens (2005). *Regleringsbrev 2005-12-20*.

Åklagarmyndighetens (2006). *Verksamhetsplan 2006*.

Åklagarmyndighetens (2007). *Verksamhetsplan 2007*.

Örnemark Hansen, Helén (1995). *Bidragsbedrägeri*. Stockholm: Juristförlaget.