

Felaktiga utbetalningar inom socialförsäkringen

– Försäkringskassans kontrollverksamhet

RIR 2016:11



Riksrevisionen är en myndighet under riksdagen med uppgift att granska den verksamhet som bedrivs av staten. Vårt uppdrag är att genom oberoende revision skapa demokratisk insyn, medverka till god resursanvändning och effektiv förvaltning i staten.

Riksrevisionen bedriver både årlig revision och effektivitetsrevision. Denna rapport har tagits fram inom effektivitetsrevisionen, vars uppgift är att granska hur effektiv den statliga verksamheten är. Effektivitetsgranskningar rapporteras sedan 1 januari 2011 direkt till riksdagen.

RIKSREVISIONEN

ISBN 978-91-7086-404-9

RIR 2016:11

FOTO: NIXON JOHANSEN CÁCERES

TRYCK: RIKSDAGENS INTERNTYCKERI, STOCKHOLM 2016

TILL RIKSDAGEN

DATUM: 2016-06-08

DNR: 31-2014-1178

RIR 2016:11

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

Felaktiga utbetalningar inom socialförsäkringen

– Försäkringskassans kontrollverksamhet

Riksrevisionen har granskat felaktiga utbetalningar inom socialförsäkringen. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport. Den innehåller slutsatser och rekommendationer som avser Socialdepartementet och Försäkringskassan.

Företrädare för Socialdepartementet och Försäkringskassan har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på ett utkast till rapporten. Riksrevisionen vill tacka referenspersonerna Laura Hartman samt seminariedeltagare vid analysenheten vid Socialdepartementet och medarbetare vid Riksrevisionen för synpunkter. Riksrevisionen står dock helt för de slutsatser som dras i rapporten.

Utöver den tryckta versionen av granskningsrapporten omfattar detta beslut bilagor 1–5 i elektronisk form, vilka framgår av innehållsförteckningen.

Riksrevisor Susanne Ackum har beslutat i detta ärende. Revisionsdirektör Jimmy Hollén har varit föredragande. Enhetschef Joakim Hussénius har medverkat i den slutliga handläggningen.

Susanne Ackum

Jimmy Hollén

För kännedom:

Regeringen, Socialdepartementet
Försäkringskassan

FELAKTIGA UTBETALNINGAR INOM SOCIALFÖRSÄKRINGEN

RIKSREVISIONEN

Innehåll

Sammanfattning och rekommendationer	5
1 Inledning	9
1.1 Bakgrund och motiv	9
1.2 Syfte	10
1.3 Avgränsning	11
1.4 Bedömningsgrund	11
1.5 Metod och genomförande	12
2 Felaktiga utbetalningar	13
2.1 Studier av omfattningen av felaktiga utbetalningar	13
2.2 Internationell utblick	18
2.3 Orsaker till fel	19
2.4 Riksrevisionens sammanfattande analys	20
3 Försäkringskassans arbete med felaktiga utbetalningar	22
3.1 Försäkringskassans arbete	22
3.2 Olika kontrollinsatser	26
3.3 Intäkter och kostnader för kontrollinsatser	31
3.4 Riksrevisionens enkät till handläggare	36
3.5 Riksrevisionens sammanfattande analys	40
4 Regeringens styrning	44
4.1 Styrningen av Försäkringskassan	44
4.2 Förändringar av utformningen av förmånerna	45
4.3 Inrättande av tillsynsmyndighet	47
4.4 Informationsutbyte	48
4.5 Socialdepartementets uppfattning om Försäkringskassans arbete	49
4.6 Hur har regeringens styrning förändrats sedan 2012?	49
4.7 Riksrevisionens sammanfattade analys	50
Referenslista	52

Elektroniska bilagor

Till rapporten finns fem bilagor att ladda ned från Riksrevisionens webbplats www.riksrevisionen.se. Dessa kan begäras ut från ärendets akt genom registraturen.

Bilaga 1. Metodbeskrivning

Bilaga 2. Förslag lämnade av FUT-delegationen

Bilaga 3. Förslag på regelförenklingar lämnade av Försäkringskassan

Bilaga 4. Förslag lämnade av samverkansuppdraget

Bilaga 5. Förändring av regelverk för olika förmåner

FELAKTIGA UTBETALNINGAR INOM SOCIALFÖRSÄKRINGEN

RIKSREVISIONEN

Sammanfattning och rekommendationer

Socialförsäkringssystemet¹ omfattade år 2014 sex procent av BNP. För att ett system med den omfattningen ska vara långsiktigt hållbart krävs att ändamålet uppfattas som angeläget av medborgarna, att det administreras väl och är så fritt som möjligt från missbruk. Det behöver också vara ekonomiskt stabilt över tid eftersom stora svängningar påverkar andra områden i statsbudgeten. När detta fungerar uppfattas systemet som legitimt och får medborgarnas förtroende.

Under 1990-talet visade ett flertal undersökningar att kontrollerna av socialförsäkringssystemet var eftersatta och att styrningen var bristfällig. Mot bland annat den bakgrunden beslutade regeringen under 2005 om ett åtgärds paket för att bekämpa fusk i skatte- och förmånssystemen. Ett led i åtgärds paketet var att tillsätta en delegation som skulle arbeta mot felaktiga utbetalningar, den så kallade FUT-delegationen. Den skulle bland annat föreslå mål för att minska fusk och felaktigheter. Efter delegationens slutbetänkande 2008 gav regeringen ett treårigt samverkansuppdrag till elva myndigheter att fortsätta arbetet mot felaktiga utbetalningar.

Den sammantagna bilden, från både FUT-delegationen och samverkansuppdraget, var att upp mot 20 miljarder kronor betalades ut felaktigt från socialförsäkringssystemet som helhet. Enligt de skattningar som gjordes betalades det ut ungefär 1,2 miljarder kronor för lite, resten utgjordes av ersättningar där den försäkrade fått för mycket utbetalt. Totalt lämnades cirka 35 förslag för det fortsatta arbetet. Några förslag som lämnades var att rapportering av lön skulle ske per månad och att en myndighet bör ges ansvar för att samordna statistikinhämtning och ansvara för indikatorer.

Riksrevisionens bedömning är att fyra av FUT-delegationens och fem av samverkansuppdragets förslag är aktuella för denna granskning. Av dessa nio förslag har tre genomförts. Det handlade om att skärpa det övergripande målet för arbetet mot felaktiga utbetalningar, att inrätta en tidsbegränsad beredning mot felaktiga utbetalningar och att systemövergripande risker bör hanteras av myndigheters interna styr- och kontrollarbete enligt föreskrifter och allmänna råd. De förslag som inte genomfördes handlade bland annat om månadsrapportering av inkomstuppgifter, att regelbundet genomföra omfattningsstudie och att en myndighet ska samordna statistikinhämtning och ansvara för framtagna indikatorer inom detta område.

Granskningens inriktning och omfattning

Riksrevisionen har granskat regeringens och Försäkringskassans arbete med att motverka felaktiga utbetalningar efter samverkansuppdragets sista rapport, det vill

¹ Exklusive ålderspensionssystemet.

säga perioden 2012–2015. Granskningen är inriktad på de förmåner som Försäkringskassan ansvarar för. De granskade förmånerna står för hälften av försäkringsutgifterna, hälften av de utbetalningar som blir fel och för drygt 70 procent av det belopp Försäkringskassan kräver tillbaka varje år. Dessa förmåner är assistansersättning, bostadsbidrag, sjukersättning, föräldrapenning och tillfällig föräldrapenning. Urvalet bedöms ge en god bild av hur regeringens och Försäkringskassans övergripande arbete med att motverka felaktiga utbetalningar bedrivits. I den senaste studien uppgick de felaktiga utbetalningarna för dessa förmåner till ungefär 8 miljarder kronor.

Lakttagelser och rekommendationer

Övergripande kan Riksrevisionen konstatera att Försäkringskassan genomför många insatser och åtgärder för att minska felaktiga utbetalningar, som till exempel att motverka brottslighet inom assistansersättningen och att automatisera förmåner. Försäkringskassan utvecklar även metoder med riskprofilering i syfte att kunna göra mer effektiva insatser för att motverka felaktiga utbetalningar. Vidare arbetar Socialdepartementet med ett flertal förslag som till exempel regelförenklningar och att underlätta för myndigheter att utbyta information. Riksrevisionen har fått indikationer på att arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar har prioriterats upp under 2015. Detta ser Riksrevisionen som positivt och har för avsikt att följa arbetet framöver genom den årliga revisionen.

Dock kan Riksrevisionen även konstatera att arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar förefaller ha varit nedprioriterat sedan samverkansuppdraget avslutades 2012. Istället verkar kundnöjdhet och snabbhet i utbetalningar ha prioriterats, fram till 2015. Detta grundar Riksrevisionen på följande:

Omfattningen av de felaktiga utbetalningarna är okänd

För att motverka felaktiga utbetalningar är en viktig utgångspunkt att det finns kunskap om omfattningen. Att känna till omfattningen är viktigt för att kunna prioritera bland de olika förmånerna och för att uppskatta om arbetet med att motverka de felaktiga utbetalningarna har uppnått önskad effekt. Omfattningen kan även ligga till grund för analyser av hur effektiva insatserna har varit. Inom ramen för de felaktiga utbetalningarna ingår delar som inte är mätbara med vanliga statistiska metoder. FUT-delegationen, samverkansuppdraget och Försäkringskassan har genomfört omfattningsstudier genom att använda en metod som kallas Expert Elicitation. Den går i korthet ut på att experter av olika slag på ett systematiskt sätt gör uppskattningar av felets storlek baserat på sin egen specialistkunskap tillsammans med tillgänglig statistisk. De individuella uppskattningarna vägs sedan samman till en total bedömning. Metoden, som även används internationellt, är inte exakt, men bedömdes av FUT-delegationen, Försäkringskassan och samverkansuppdraget vara det

bästa sättet att göra mätningar när det finns stora mörkertal. Både FUT-delegationen och samverkansuppdraget lämnade förslag som innebar att en omfattningsstudie skulle göras regelbundet.

Den senaste omfattningsstudien (där Expert Elicitation är en del) genomfördes år 2010. Enligt den uppgick de sammantagna felaktiga utbetalningarna till knappt 16 miljarder för socialförsäkringen, varav 8 miljarder kan hänföras till de förmåner som ingår i denna granskning. Efter år 2010 har varken regeringen eller Försäkringskassan genomfört eller efterfrågat någon ny undersökning som kan visa storleken på de felaktiga utbetalningarna.

Riksrevisionen rekommenderar därför regeringen att:

- tillse att Försäkringskassan regelbundet mäter storleken på de felaktiga utbetalningarna.

Riksrevisionens rekommendationer till Försäkringskassan är att:

- genomföra en mätning av de totala felaktiga utbetalningarna och därefter regelbundet göra nya mätningar.
- påbörja ett utvecklingsarbete för att minska osäkerheten i mätningarna av storleken på de felaktiga utbetalningarna.

Arbetet med omfattningsstudier kan med fördel ske i samråd med till exempel Inspektionen för Socialförsäkringen. Vidare förefaller Storbritannien kunna tjäna som ett exempel på hur arbetet kan bedrivas, trots de skillnader som föreligger i både skatte- och socialförsäkringssystem. Där genomförs mätningar årligen och dessa kan jämföras över tid vilket ger goda möjligheter till att mäta effektiviteten i genomförda insatser.

Snabbhet i handläggning har premierats

Riksrevisionen har skickat en enkät till försäkringshandläggarna inom respektive förmån som granskas. Den visar att man anser att snabbhet i handläggning av ärenden har premierats framför att göra rätt. Vidare visar enkäten att handläggare har låtit bli att utreda misstänkta fel på grund av tidsbrist eller brist på kunskap om hur de ska göra. Enkäten visade också att handläggare har efterfrågat mer tid för de enskilda ärendena och mer information om felaktigheter.

Stor skillnad mellan bedömt fel och återkrav

En genomgång av Försäkringskassans årsredovisningar visar att återkraven uppgår till drygt 1 miljard kronor för 2014. Om resultatet, 8 miljard kronor, från den senaste omfattningsstudien från 2010 antas vara korrekt har Försäkringskassan betalat ut drygt 7 miljard kronor för mycket. Det skulle innebära att knappt 13 procent av de felaktiga utbetalningarna har upptäckts. Samtidigt växer fordringsstocken och 2015 uppgick den till ungefär 3,5 miljard kronor. Till detta kan adderas att antalet

pågående återkravsärenden nästan har dubblerats mellan åren 2012 och 2014, från drygt 23 500 till knappt 47 000. Antalet ärenden som är äldre än ett år har gått från 0 till 23 procent under samma tidsperiod. Den stora ökningen av återkravsärenden förklaras med att verksamheten fick en lägre budgettilldelning 2014.

Riksrevisionen rekommenderar Försäkringskassan att:

- tillse att prioriteringar inom arbetet mot felaktiga utbetalningar inte leder till att delområden som till exempel återkravsverksamheten nedprioriteras.

Om enbart arbetet med att effektivisera kontrollverksamheten prioriteras upp innebär det att närliggande områden som fordrings- och återkravsverksamheten kommer att få en ökad arbetsbelastning. Av den anledningen måste en öka ambitionsnivå på ett område mötas av motsvarande ökning inom angränsande områden.

- ta fram serviceåtaganden för återkravsärenden.

Riksrevisionen anser att ökningen av ärenden som är äldre än ett år bör motverkas. Genom att sätta upp servicemål för återkravsärenden tydliggör Försäkringskassan för både handläggare och förmånstagare vilken väntetid som anses vara acceptabel. I arbetet med att ta fram serviceåtaganden kan Försäkringskassan med fördel dra nytta av Kronofogdemyndighetens erfarenheter på samma område.

Effektiviteten i kontrollerna går inte att bedöma

Försäkringskassans insatser för att minska felaktiga utbetalningar är svåra att utvärdera eftersom det saknas underlag för hur stora summor som betalas ut felaktigt. Före november 2015 har det därför inte heller gått att bedöma om de kontroller som genomförts har varit kostnadseffektiva eller hur effektiv återkravsverksamheten har varit eftersom det saknats underlag som visar kostnader för dessa.

Vidare går inte Försäkringskassans strategi, att genomföra kontroller så tidigt som möjligt, att utvärdera då det saknas uppskattningar av hur strategin beräknas kunna påverka utbetalningarna. Dock visar statistik från Försäkringskassan att antalet kontrollutredningar har minskat samtidigt som kontrollutredning med åtgärd har ökat. Det indikerar att precisionen i Försäkringskassans arbete har förbättrats. Försäkringskassan har även genomfört en organisationsförändring där kontrollutredning och utbetalningskontroll har koncentrerats till verksamhetsområdet *Kontroll* och återkravs- och fordringsverksamheten har koncentrerats till verksamhetsområdet *Återbetalning*. På så sätt anser Försäkringskassan att de kan följa kostnaderna på ett bättre sätt.

Riksrevisionen rekommenderar Försäkringskassan att:

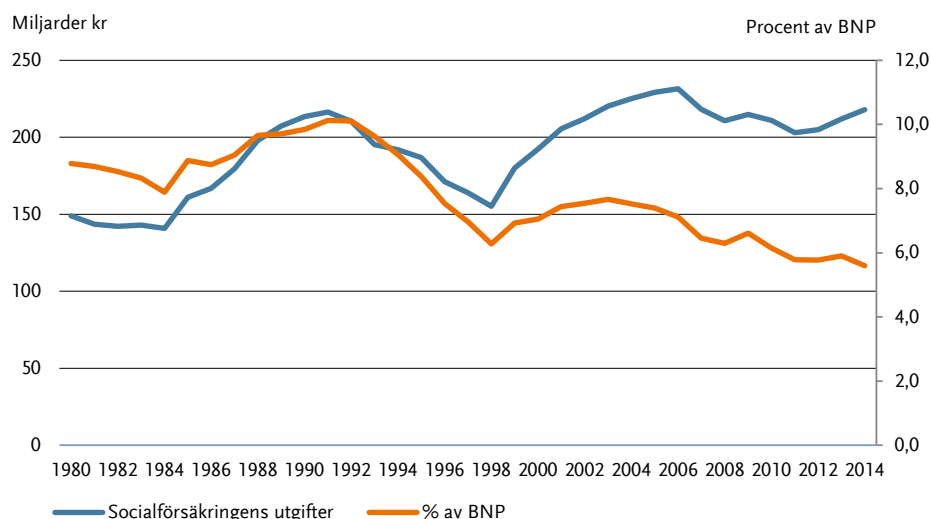
- mäta effektiviteten (cost-benefit) i insatser för att minska felaktiga utbetalningar.

1 Inledning

1.1 Bakgrund och motiv

Socialförsäkringssystemet är en central del av det statliga åtagandet. I systemet ingår bidrag och ersättningar till barnfamiljer, sjuka och personer med funktionsnedsättning. Systemet omfattar i princip hela befolkningen och syftet är att ge de försäkrade ekonomisk trygghet under livets olika skeden. Sedan 1980-talet har utgifterna för socialförsäkringssystemet minskat som andel av BNP och för 2014 uppgick utgifterna för de förmåner och ersättningar som administreras av Försäkringskassan till knappt sex procent av BNP (218 miljarder kronor).

Diagram 1 Socialförsäkringens utgifter för åren 1980-2014 (2014 års priser)



Källa: Socialförsäkringen i siffror 2015. I diagrammet ingår inte ålderspensionssystemet.

Drygt hälften av utgifterna gick till sjuka och personer med funktionsnedsättning och ungefär en tredjedel gick till barn och familjer. De kvarvarande utgifterna återfinns främst inom arbetsmarknadsområdet, till exempel etableringsersättning och aktivitetsstöd, och administration. Totalt finns ett 50-tal olika förmåner som alla administreras av Försäkringskassan. För 2014 fattade Försäkringskassan nästan 11 miljoner beslut och det gjordes knappt 33 miljoner utbetalningar.² Utöver dessa

² Försäkringskassan 2014d, *Försäkringskassans årsredovisning 2014*. I vissa förmåner redovisas endast beslut medan det i andra förmåner redovisas antal utbetalningar. Det är således inte samma förmåner som återfinns i beslut och utbetalning.

finns ett antal förmåner och ersättningar till pensionärer, som administreras av Pensionsmyndigheten.

Ett system som syftar till att ge ekonomisk trygghet under livets olika skeden, som omfattar större delen av Sveriges befolkning³ och där utbetalningarna utgör flera procent av BNP kräver en hög legitimitet. Det är därför särskilt viktigt att socialförsäkringen används på rätt sätt och inte missbrukas. Riksdagen uttalade i samband med att lagen (2008:206) om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen behandlades, att det för dess legitimitet är nödvändigt att minska de felaktiga utbetalningarna, oavsett storlek.

Under 1990-talet visade ett flertal undersökningar att kontrollerna av systemet var eftersatta och att styrningen var bristfällig. Mot bland annat den bakgrunden beslutade regeringen under 2000-talet om ett åtgärdsprogram för att bekämpa fusk i skatte- och förmånssystemen. Utöver detta inrättade regeringen en delegation mot felaktiga utbetalningar⁴. Delegationen skulle bland annat följa det statliga arbetet inom området, utarbeta mätmetoder och föreslå mål för att minska fusk och felaktigheter. Delegationens arbete omfattade både avsiktliga och oavsiktliga fel som begåtts av både myndigheter och försäkrade. I juli 2008 lämnades ett slutbetänkande till regeringen. Totalt kunde utredningen konstatera att de felaktiga utbetalningarna föreföll uppgå till ungefär 18–20 miljarder kronor årligen.

Efter delegationens slutbetänkande lämnade regeringen ett treårigt samverkansuppdrag till elva myndigheter.⁵ Myndigheterna skulle tillsammans med kommuner och arbetslöshetskassor samverka kring ett antal områden för att minska de felaktiga utbetalningarna från välfärdssystemen. Inom ramen för samverkansuppdraget har tre rapporter publicerats, åren 2010, 2011 och 2012, och ett antal förslag till hur det fortsatta arbetet kan bedrivas har lämnats.

1.2 Syfte

Socialförsäkringssystemets centrala betydelse för det statliga åtagandet och den stora omfattningen i både pengar och antal förmånstagare kräver en hög legitimitet och stort förtroende, något som kan vara svårt att uppnå om det förekommer omfattande felaktigheter och fusk. Av den anledningen syftar denna granskning till att

³ För att omfattas av olika delar av socialförsäkringen måste olika kriterier vara uppfyllda. Det finns förmåner som grundas på bosättning i Sverige, arbete i Sverige och andra omständigheter.

⁴ Dir. 2005:52, Delegation för åtgärder mot felaktiga utbetalningar från trygghetssystemen.

⁵ Se Ekonomistyrningsverket 2010, *Samverkansuppdrag mot felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen 2009*, (ESV 2010:7), s. 3. Myndigheterna var Arbetsförmedlingen, Centrala studiestödsnämnden, Ekonomistyrningsverket, Försäkringskassan, Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen, Inspektionen för socialförsäkringen, Kronofogdemyndigheten, Migrationsverket, Pensionsmyndigheten, Skatteverket, Socialstyrelsen och Statens tjänstepensionsverk. Sveriges kommuner och landsting, företrädare för kommunala nämnder, Arbetslöshetskassornas Samorganisation och representanter för arbetslöshetskassor bjöds också in att delta.

kartlägga och bedöma regeringens och Försäkringskassans övergripande arbete med att motverka felaktiga utbetalningar efter samverkansuppdragets sista rapport 2012.

1.3 Avgränsning

Arbetet med att motverka felaktiga inbetalningar involverar flera olika departement. I denna granskning är det i huvudsak Socialdepartementets arbete som står i fokus.

Försäkringskassan ansvarar för närmare 50 olika sociala förmåner. Av dessa står några få för majoriteten av försäkringsutgifterna. Riksrevisionen har i granskningen valt ut fem förmåner som tillsammans står för hälften av försäkringsutgifterna, hälften av de utbetalningar som blir fel och drygt 70 procent av det belopp som Försäkringskassan kräver tillbaka varje år. De fem förmånerna som är föremål för denna granskning är assistansersättning, bostadsbidrag, sjukersättning, föräldrapenning och tillfällig föräldrapenning. Förmånerna bedöms ge en god bild av hur regeringens och Försäkringskassans arbete med att motverka felaktiga utbetalningar bedrivs.

Det finns även förmåner som handläggs av Pensionsmyndigheten. Dock har studier visat att 80 procent av felen sker inom de förmåner som Försäkringskassan handlägger. Av den orsaken ingår inte Pensionsmyndigheten i denna granskning.⁶

Vad som anses ingå i kontrollverksamhet kan variera. Försäkringskassans definition om vad som ingår i kontroller omfattar både förebyggande och upptäckande åtgärder som leder till att risken för felaktiga försäkringsbeslut och utbetalningar minskar. Det innebär att såväl information till den försäkrade som efterkontroller räknas som kontroller. Andra delar som kan omfatta arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar är den systematiska kvalitetsutvecklingen, den praktiska handläggningen och återkravsverksamheten. Riksrevisionen går inte djupare in på kvalitetsarbetet, handläggningen eller myndighetens information till de försäkrade. Inte heller ingår arbetet som är inriktat på att skapa förtroende och legitimitet för socialförsäkringen.

1.4 Bedömningsgrund

Granskningens utgångspunkt har varit att regeringen och Försäkringskassan är intresserade av att kunna göra en bedömning av hur arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar har utvecklats. Det förutsätter att både regeringen och Försäkringskassan regelbundet mäter och känner till den ungefärliga omfattningen av de

⁶ SOU 2008:74, ESV 2011 *Samverkansuppdraget mot felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen 2010*, (ESV Rapport 2011:11), Försäkringskassan 2010, *Felaktiga utbetalningar och brott mot socialförsäkringen*, (dnr. 002939–20110)

felaktiga utbetalningarna och att insatser och åtgärder har vidtagits i syfte att minska felen.

För att kunna bedriva ett effektivt arbete mot felaktiga utbetalningar anser Riksrevisionen att följande kriterier behöver vara uppfyllda:

- Det görs återkommande bedömningar av omfattningen av de felaktiga utbetalningarna.
- Det finns uppskattningar av kostnader och intäkter för insatser mot de felaktiga utbetalningarna.

Riksrevisionens bedömning är att sådana underlag skulle medföra att regeringen och Försäkringskassan skulle ha möjlighet att uttala sig om:

- storleken på problemet med felaktiga utbetalningar.
- hur omfattningen av och statens utgifter för felaktiga utbetalningar har förändrats över tid.
- vilka insatser som varit verksamma i att motverka felaktiga utbetalningar.
- kostnadseffektiviteten i de insatser som genomförts.
- lämplig kontrollnivå inom respektive förmån.

1.5 Metod och genomförande

Granskningen har genomförts av revisorerna Erik Ferm, Ellinor Fridh och Terese Bengtsson och omfattar perioden 2012–2015. Intervjuer har genomförts under 2015 med förmånshandläggare inom de fem aktuella förmånerna, återkravshandläggare, kontrollutredare, verksamhetsutvecklare och verksamhetsansvariga vid Försäkringskassan samt tjänstemän vid Socialdepartementet. Vidare har Riksrevisionen genomfört dokumentstudier i syfte att klargöra regeringens och Försäkringskassans arbete inom området. Instruktioner och regleringsbrev för olika myndigheter, Försäkringskassans åiterrapportering på regeringsuppdrag, myndighetens förslag till regelförändringar, processbeskrivningar och interna beslut har gått igenom. Riksrevisionen har även genomfört en enkätundersökning till cirka 700 förmånshandläggare inom de aktuella förmånerna och statistiskt analyserat återkravsärenden hos Försäkringskassan. I slutskedet av arbetet anlidade Riksrevisionen konsulten Mats Johansson för analys och bearbetning av rapporten. Även revisionsdirektör Jimmy Hollén och enhetschef Joakim Hussénus har deltagit med kommentarer och bearbetningar. I bilaga 1 återfinns en mer detaljerad beskrivning av enkätundersökningen och den statistiska analysen.

2 Felaktiga utbetalningar

2.1 Studier av omfattningen av felaktiga utbetalningar

I huvudsak har det genomförts tre studier som försökt beräkna omfattningen av felaktiga utbetalningar, så kallade omfattningsstudier. Dessa studier beskrivs mer i detalj i kommande avsnitt.

Det främsta problemet med att uppskatta omfattningen av felaktiga utbetalningar är att det saknas tillförlitliga data, inklusive mörkertal (fel som inte upptäcks) med klassiska statistiska metoder. Så kallade omfattningsstudier försöker uppskatta den totala omfattningen av de felaktiga utbetalningarna inklusive de fel som inte upptäcks, till exempel svartarbete eller sjukskrivning som följd av felaktigt intyg. Försäkringskassan, FUT-delegationen och samverkansuppdraget har genomfört omfattningsstudier med hjälp av en metod som kallas för Expert Elicitation.

Expert Elicitation

Expert Elicitation är en metod som innebär att olika experter gör enskilda bedömningar av felaktiga utbetalningar och mörkertalet, som därefter diskuteras och vägs samman till en samlad bedömning. Resultaten från metoden ger en bild av vilka felaktigheter som sker och hur mycket felen kostar under ett år. Dessutom ges en indikation om felaktiga utbetalningar för förmånernas kostnader i förhållande till varandra eftersom alla förmåner undersöks med en och samma metod och praktiska tillvägagångssätt. Jämförs enskilda skattningar av förmåner över tid (det vill säga med tidigare undersökningar) gör den stora osäkerheten kring varje enskild skattning att det inte går att fastställa någon statistisk signifikant skillnad över tid. Det går därför inte att dra några slutsatser ifall de felaktiga utbetalningarna ökat eller minskat. Dessutom har olika praktiska tillvägagångssätt tillämpats vid de olika mätillfällena vilket försvårar tolkning vid jämförelser.⁷

2.1.1 Delegationen mot felaktiga utbetalningars bedömning av felaktiga utbetalningar

År 2005 gjorde FUT-delegationen en uppskattning av omfattningen av felaktiga utbetalningar. Sammantaget djupstuderades 16 trygghetssystem och en översiktlig analys gjordes för ytterligare 30. Av de cirka 245 miljarder kronor som betalades ut från de djupstuderande trygghetssystemen år 2005 bedömdes i genomsnitt 6–7 procent betalas ut felaktigt. En sammantagen bedömning av både de djupstuderade och de övriga systemen gav ett något lägre resultat, där cirka 4 procent av de totala utbetalningarna var felaktiga. Beloppet bedömdes uppgå till 18–20 miljarder kronor. Bedömningen inkluderade mörkertal, det vill säga fel som inte upptäcks. Hälften av felen bedömdes utgöras av oavsiktliga fel från de försäkrade och handläggare på

⁷ Ekonomistyrningsverket 2011, *Samverkansuppdraget mot felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen 2010, (rapport 2011:11)*.

Försäkringskassan. Den andra hälften bedömdes utgöras av bidragsbrott från de försäkrade, det vill säga 9–10 miljarder kronor.⁸

Inom assistansersättningen och föräldraförmånerna bedömdes över 10 procent av utbetalningarna vara felaktiga (cirka 1,8 miljarder kronor vardera). Bland bostadsbidraget och sjuk- och aktivitetsersättningen bedömdes ungefär 7 procent vara felaktiga (knappt 1,3 miljarder vardera).

2.1.2 Försäkringskassans bedömning av felaktiga utbetalningar

Försäkringskassan bedömde att de felaktiga utbetalningarna under år 2009 sammantaget kunde uppskattas till 3,7 procent av socialförsäkringssystemets totala utbetalningar (se tabell 2.1). Detta motsvarade omkring 16,4 miljarder kronor eftersom de totala utbetalningarna uppgick till 449 miljarder, inklusive ålderspensionssystemet.⁹

Bland de förmåner Försäkringskassan handlägger 2014, vilket är något färre jämfört med 2009 till antalet, var det drygt 14 miljarder kronor som var felaktiga. Utbetalningarna uppgick till 212 miljarder kronor. De felaktiga utbetalningarna uppskattades också per förmån och i tabell 2.1 redovisas de förmåner som ingår i Riksrevisionens granskning. Totalt uppgick de felaktiga utbetalningarna för dessa förmåner till drygt 8,2 miljarder kronor.

⁸ Ålderspensionen är exkluderad ur summan av utbetalning från välfärdssystemen. *Vad kostar fejen? Omfattningen av felaktiga utbetalningar från trygghetssystemen*, rapport 7 till Delegationen mot felaktiga utbetalningar, s. 13 ff.

⁹ Siffran är en skattning utifrån en metod som beskrivs i en rapport från Försäkringskassan 2010, *Felaktiga utbetalningar och brott mot socialförsäkringen*, (dnr: 002939-2010). ESV:s siffra uppgår till cirka 500 miljarder kronor och är den faktiska utbetalningen.

Tabell 2.1 Försäkringskassans uppskattade felaktiga utbetalningar per förmån 2009, miljoner kronor

	Totala utbetalningar	Felaktiga utbetalningar	Felaktiga utbetalningar, andel av totala *
Assistansersättning	16 037	1 681	10,5 %
Bostadsbidrag	3 208	109	3,4 %
Föräldrapenning	24 063	866	3,6 %
Tillfällig föräldrapenning	4 649	274	5,9 %
Sjukersättning inkl. aktivitetsersättning	69 655	5 280	7,6 %
Summa för de förmåner som ingår i denna granskning	117 612	8 210	7,0 %
Summa samtliga förmåner**	449 000	16 400	3,7 %

*) Bedömningarna är beräknade utifrån sannolikhetsfördelningar gjorda av experter hos Försäkringskassan med hjälp av metoden Expert Elicitation.

***) Inklusivt ekonomisk äldrepolitik och ålderspensionssystemet.

Källa: Försäkringskassan 2010, Felaktiga utbetalningar och brott mot socialförsäkringen, (dnr. 002939–2010).

Försäkringskassan genomförde även en omfattningsstudie 2008. I den bedömdes de felaktiga utbetalningar uppgå till 4,4 procent av de totala utbetalningarna, eller 19,2 miljarder kronor. På grund av den stora osäkerheten i skattningarna bedömde Försäkringskassan det som svårt att konstatera om någon säkerställd förändring hade skett över tid och hur omfattande de felaktiga utbetalningarna från socialförsäkringen verkligen var vid tidpunkten.¹⁰

2.1.3 Samverkansuppdragets bedömning av felaktiga utbetalningar

Samverkansuppdraget bedömde att värdet av de felaktiga utbetalningarna för 2010 sammantaget kunde uppskattas till ett förväntat värde om 3,3 procent, eller omkring 16,5 miljarder kronor av 2009 års utbetalningar. Dessa uppgick till nära 500 miljarder inklusive ålderspensionssystemet. Uppskattningen hade ett osäkerhetsintervall mellan 0,9 och 5,8 procent av de totala utbetalningarna för de aktuella förmånerna. Felen antogs därmed ligga mellan cirka 4 och 29 miljarder kronor.¹¹ Om ålderspensionssystemet

¹⁰ Försäkringskassan 2010, Felaktiga utbetalningar och brott mot socialförsäkringen, (002939–2010).

¹¹ I utbetalningarna räknas även ålderspension in. Ekonomistyrningsverket 2011, Samverkansuppdraget mot felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen 2010, (rapport 2011:11).

ionssystemet inte räknas med i samverkansuppdragets bedömning hamnade uppskattningen på omkring 14 miljarder felaktiga utbetalningar av 212 miljarder totalt, vilket motsvarar 6,6 procent.

Inom assistansersättning bedömdes de felaktiga utbetalningarna uppgå till 12,2 procent (2,1 miljarder kronor), inom tillfällig föräldrapenning till 5,9 procent (0,3 miljarder kronor), inom sjuk- och aktivitetsersättning till 6,8 procent (4,7 miljarder kronor), inom föräldrapenning till 3,6 procent (0,9 miljarder kronor) och inom bostadsbidrag till 3,4 procent (0,1 miljarder kronor). Totalt uppgick dessa felaktiga utbetalningar till drygt 8,1 miljarder kronor.

2.1.4 Sammanfattning av de tre omfattningsstudierna

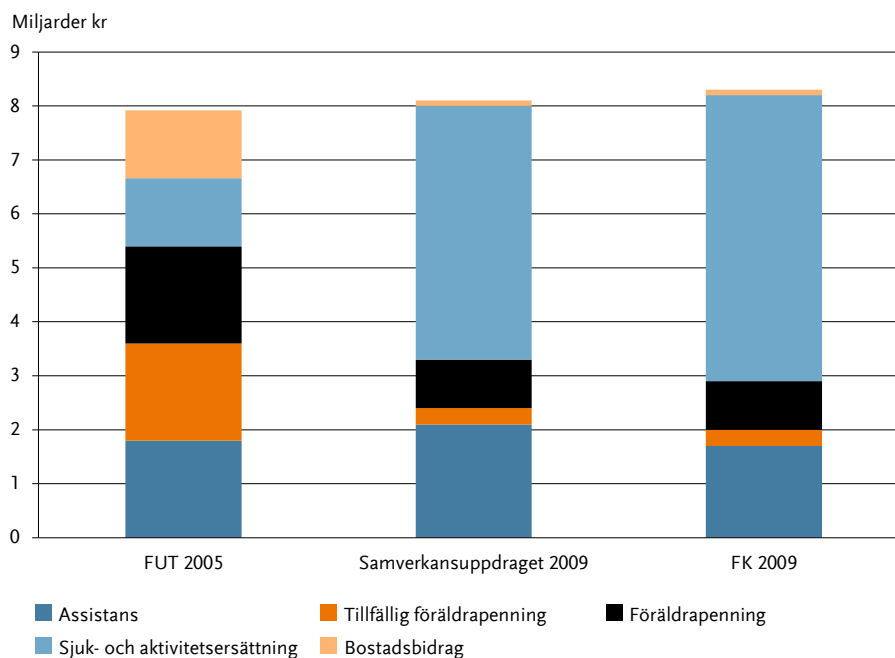
Tabell 2.2 Jämförelse mellan omfattningsstudierna (Siffrorna inom parentes anger procentandel av totala utbetalningar)

Förmån	FUT 2005 (miljarder kr)	FK 2009 (miljarder kr)	Samverkansuppdraget 2010 (miljarder kr)
Assistans	1,8	1,7	2,1
Tillfällig föräldrapenning	1,8	0,3	0,3
Föräldrapenning	1,8	0,9	0,9
Sjuk- och aktivitetsersättning	1,26	5,3	4,7
Bostadsbidrag	1,26	0,1	0,1
Totalt uppskattat fel	18–20 (cirka 4 %)	16,4 (3,7 %)	16,5 (3,3 %)
Osäkerhetsintervall	8–26	Ingen uppgift	4–29

Källa: SOU 2008:74, Ekonomistyrningsverket 2011, Samverkansuppdraget mot felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen 2010, (rapport 2011:11), Försäkringskassan 2010, Felaktiga utbetalningar och brott mot socialförsäkringen, (dnr. 002939–2010).

Som framkommer i tabell 2.2 uppskattas omfattningen på de felaktiga utbetalningarna till mellan 16–20 miljarder kronor, dock är osäkerhetsintervallet relativt stort. De förmåner som Riksrevisionen inom denna granskning tittat närmare på avseende arbetet med att minimera felaktiga utbetalningar står för hälften av felen.

Diagram 2 Skillnad i fördelning av felaktiga utbetalningar för olika förmåner mellan de olika omfattningsstudierna



Källa: SOU 2008:74, Ekonomistyrningsverket 2011, Samverkansuppdrag mot felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen 2010, (rapport 2011:11), Försäkringskassan 2010, Felaktiga utbetalningar och brott mot socialförsäkringen, (dnr. 002939-2010).

Den stora skillnaden mellan de olika omfattningsstudierna är bedömningen av bostadsbidrag, sjuk- och aktivitetsersättningen, tillfällig föräldrapenning och föräldrapenning. Den största skillnaden återfinns i förmånen sjuk- och aktivitetsersättningen. Med stor sannolikhet beror skillnaden på förändrat regelverk både för tillfällig föräldrapenning (införande av VAB-intyg) och för sjuk- och aktivitetsersättning (den tidsbegränsade sjukersättningen upphörde). Skillnaden i totala felaktiga utbetalningar mellan FUT delegationens bedömning och de övriga är cirka 3–4 miljarder kronor, dock är skillnaden mellan de förmåner som ingår i denna granskning små.

2.2 Internationell utblick¹²

Brittiska National Audit Office (NAO) gjorde 2006 en sammanställning av nio länders arbete mot felaktiga utbetalningar. Av dessa nio länder¹³ var det fem¹⁴ som hade något mått på hur stora de felaktiga utbetalningarna var. Uppskattningarna av de felaktiga utbetalningarna visade på variationer på 2–5 procent. Då är även ålderspensionssystemet inkluderat. Bland alla länder är det Storbritannien som förefaller ha kommit längst i sitt arbete med att minimera felaktiga utbetalningar. Sedan 1990, och särskilt sedan 2006, har området med felaktiga utbetalningar varit högt prioriterat. De felaktiga utbetalningarna skattades och delades upp i bidragsbrott och andra fel i förhållande till de totala utbetalningarna. NAO uppskattade att Department for Work and Pensions (DWP) årligen lade ned 15,5 miljoner brittiska pund på att mäta och analysera de felaktiga utbetalningarna från trygghetssystemen. Mätningarna baserades på kontinuerliga program där stora urval av bidrag och ersättningar studerades för att identifiera högriskområden. Sedan 2006 har DWP årligen publicerat en rapport över utvecklingen av de felaktiga utbetalningarna.¹⁵ Vidare finns rapporter som beskriver vilken metod som använts och hur förändringar i metoden påverkat utfallet. För 2014/2015 uppgick felaktiga utbetalningar till 1,8 procent (för mycket utbetalt) och 0,9 procent (för lite utbetalt) av utgifterna. Felmarginalen uppgick till $\pm 0,3$ procent.¹⁶ I Storbritannien är det även möjligt att jämföra mätningarna över tid.

I USA mättes felaktiga utbetalningar både vad gäller brott och fel per trygghetssystem. I mätningen delades även beloppet in i för mycket och för lite utbetalt. För att mäta felaktigheter har en mängd åtgärder vidtagits, såsom riskvärdering, statistiska urval och kontinuerliga genomgångar av de olika systemen.

Nya Zeeland genomförde slumpmässiga kontroller på ett urval av ärenden. Dock finns ingen skattning på storleken av de felaktiga utbetalningarna, inklusive mörkertal. Inte heller Kanada, Irland eller de nordiska länderna genomförde vid tidpunkten för NAO:s studie skattningar av den totala storleken på de felaktiga utbetalningarna, där mörkertalet inkluderas. Mätningarna baseras istället på upptäckta fel.

¹² Delegationen mot felaktiga utbetalningar 2007, *Vad kostar felen? Omfattning av felaktiga utbetalningar från trygghetssystemen*, (Rapport 7), s. 53 ff.

¹³ Danmark, Finland, Irland, Island, Kanada, Norge, Nya Zeeland, Storbritannien och USA

¹⁴ Irland, Kanada, Nya Zeeland, Storbritannien och USA

¹⁵ Department for Work and Pensions, *Fraud and Error in the Benefit System*

¹⁶ Department for Work and Pensions (2015) *Fraud and Error in the Benefit System: final 2014/2015 estimates first release*

2.3 Orsaker till fel

I en expertrapport till delegationen mot felaktiga utbetalningar beskrivs orsaker till felaktiga utbetalningar för ett antal förmåner. Expertrapporten har tittat på flera olika förmåner från flera olika myndigheter och konstaterat att det finns ett antal punkter som är gemensamma för alla. En vanlig orsak till fel är att Försäkringskassan får felaktiga uppgifter av den sökande eller från annan aktör, till exempel arbetsgivare, läkare eller annan vårdgivare. En annan vanlig orsak är att Försäkringskassan inte kontrollerar underlag för att det inte går eller på grund av resursbrist. Ytterligare en orsak är att regelverken kan vara komplicerade och svårkontrollerade och dessutom lämnar stort utrymme för bedömningar och förhandlingar.¹⁷

Försäkringskassan har i olika rapporter beskrivit anledningarna till fel som orsakas av myndigheten. Inom assistansersättningen, tillfällig föräldrapenning och föräldrapenningen är den främsta anledningen till egenorsakade fel att myndigheten inte åtgärdat anmälda ändringar i tid samt felregistreringar. För assistansersättningen tillkommer även risker för handläggningsfel på grund av brister i utredningen av personkrets och assistansbehov samt felaktig beräkning av ersättnings storlek.¹⁸ Det förekommer också att kommuner inte informerar Försäkringskassan om insatser som de står för, trots att kommunen har en skyldighet att göra det.¹⁹ Vidare har exempelvis Skatteverket ingen rätt att meddela Försäkringskassan om misstänkta oegentligheter i ett assistansbolag. Anledningen är att lagen om underrättelseskyldighet är begränsad till bidrag och ersättningar som betalas ut till individer. Inom bostadsbidraget är den främsta anledningen att myndigheten inte åtgärdat anmälda ändringar i tid. För fel orsakade inom sjukersättningen är den vanligaste anledningen att Försäkringskassan inte tagit tillvara på tillgänglig information och att det inte skett någon samordning. Försäkringskassan ser också risker för handläggningsfel relaterade till handläggarnas bedömning av arbetsförmågans nedsättning hos den försäkrade. Det handlar främst om brister i utredningen av nedsättningens varaktighet, återstående rehabiliteringsmöjligheter, samt bisysslor och uppdrag. Även brister i utredningen av försäkringstiden och felregistreringar utgör risker.²⁰

¹⁷ Delegationen mot felaktiga utbetalningar (2007), *Varför blir det fel? Orsaker till felaktiga utbetalningar från trygghetssystemen*. (Rapport 5)

¹⁸ Försäkringskassan 2014g *Riskrapport inför 2014*, (dnr. 055529-2013), Försäkringskassan 2015b *Försäkringskassans årsredovisning 2014*.

¹⁹ Försäkringskassan 2014g, *Riskrapport inför 2014* (dnr. 055529-2013), Försäkringskassan 2014c, *Försäkringskassans arbete för att åstadkomma bättre kontroll och större rättssäkerhet i administrationen av assistansersättningen – återrapportering av regeringsuppdrag*.

²⁰ Försäkringskassan 2014g *Riskrapport inför 2014* (dnr. 055529-2013), Försäkringskassan 2015b *Försäkringskassans årsredovisning 2014*.

Bristande kommunikation mellan handläggare i de olika förmånerna är dock den största risken för egenorsakade fel enligt Försäkringskassans bedömning.²¹ Ett centralt problem som minskar möjligheten att upptäcka och stoppa fel tidigt är att det finns, vad myndigheten kallar, ett stuprörstänkande inom Försäkringskassan. Inom flera förmånsslag bedömer Försäkringskassan själva att risken är hög att information inte skickas vidare till andra förmåner. Informationen som finns i de interna systemen används inte heller alltid i kontrollsyfte.²² Någon bedömning av hur stora felaktiga utbetalningar som orsakas av bristande informations spridning inom myndigheten har inte genomförts.

Brottsförebyggande rådet (Brå) har studerat problemet med felaktiga intyg inom välfärdssystemet. Brås rapport visar att det finns få incitament för intygsgivarna att fungera som kontrollanter i välfärdssystemet och att intygsgivarna inte alltid är medvetna om sin roll. I vissa fall är dock intygsgivarna medvetna om att de lämnar felaktiga uppgifter och ibland är det den sökande som själv skrivit intyget.²³

Ytterligare en typ av fel som kan förekomma är de som orsakas av den försäkrade. Försäkringskassan har i både årsredovisning för 2014 och i riskrapporten inför 2014 pekat på att den vanligaste orsaken är att de försäkrade inte anmält förändrade inkomstuppgifter.²⁴

2.4 Riksrevisionens sammanfattande analys

Riksrevisionen kan konstatera att Försäkringskassan inte har gjort bedömningar av summan av upptäckta och oupptäckta felaktiga utbetalningar efter 2010. I den senaste omfattningsstudien från 2010 konstaterades att beloppet kan uppgå till 8 miljarder kronor. Trots detta har varken Försäkringskassan eller regeringen genomfört eller efterfrågat någon ny omfattningsstudie sedan dess. Försäkringskassans motiv till att inte genomföra någon omfattningsstudie har varit att det är både för kostsamt och för omfattande arbete.

I Storbritannien görs mätningar av de totala felaktiga utbetalningarna varje år. Dessa går även att jämföra över tid i syfte att se om felet ökar eller minskar. Dock föreligger skillnad i typ av system vilket förvårar en jämförelse med Sverige. Däremot förefaller det finnas metoder för att mäta storleken på felaktiga utbetalningar över tid, vilka möjligen skulle kunna användas i Sverige.

²¹ Försäkringskassan 2014g *Riskrapport inför 2014* (dnr. 055529-2013), Försäkringskassan 2015b *Försäkringskassans årsredovisning 2014*.

²² Försäkringskassan 2014g *Riskrapport inför 2014* (dnr. 055529-2013).

²³ Brå 2015, *Intyget som dörröppnare till välfärdssystemet – En rapport om välfärdsbrott med felaktiga intyg*, (rapport 2015:8).

²⁴ Försäkringskassan (2015b), *Försäkringskassans årsredovisning 2014*; Försäkringskassan (2014g), *Riskrapport inför 2014* (dnr. 055529-2013). Intervju 7 och 8, Försäkringskassan, handläggare av föräldrapenning, 2015-03-11; svar på Riksrevisionens enkät.

Enligt Riksrevisionen behöver det finnas underlag som kan ligga till grund för hur både omfattningen och arbetet med felaktiga utbetalningar utvecklas. Så länge det inte finns någon sådan grund är det svårt att avgöra hur effektiva de olika satsningarna är. Det är även svårt att avgöra vilka förmåner som bör prioriteras. Sammantaget kan Riksrevisionen konstatera att det inte går att göra någon bedömning av regeringens eller Försäkringskassans arbete med att motverka felaktiga utbetalningar då det saknas en övergripande uppskattning av det totala beloppet.

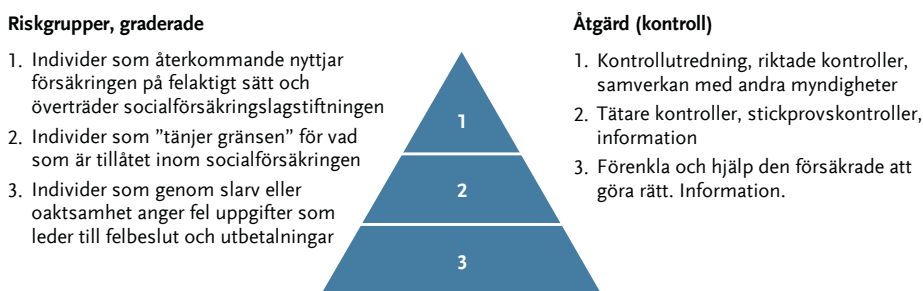
3 Försäkringskassans arbete med felaktiga utbetalningar

3.1 Försäkringskassans arbete

3.1.1 Kontrollpolicy

En slutsats som presenterades av FUT-delegationen var att en stor del av de felaktiga utbetalningarna orsakades av bristande rutiner hos Försäkringskassan. Det medförde att Försäkringskassan gjorde en översyn av rutiner, regeltillämpning och kontroller, och 2012 beslutade om en kontrollpolicy. Policyn syftade till att skapa ett gemensamt förhållningssätt inom myndigheten i arbetet med att säkerställa att felaktiga utbetalningar inte görs och att motverka bidragsbrott. I kontrollpolicyn slår Försäkringskassan fast: ”För att skapa och upprätthålla förtroende för myndigheten bör kontroller utföras på rätt nivå i förhållande till risken för fel. Om kontroll tillämpas alltför ofta, alltför sällan eller på en felaktig nivå undergrävs förtroendet för myndigheten.”²⁵ I policyn illustreras vilken typ av kontroll som kan ske beroende på risknivå (se figur 3.1).

Figur 3.1 Illustration av kontroll utifrån olika risknivåer



Källa: Försäkringskassan 2012e, *Kontrollpolicy*, (dnr. 090548–2010)

Försäkringskassan definierar kontroller som förebyggande och upptäckande åtgärder som leder till att risken för felaktiga försäkringsbeslut och utbetalningar minskar. Det innebär att såväl information till den försäkrade som efterkontroller räknas som kontroller. En uttalad strategi för att hantera risker är att utföra kontroller så tidigt som möjligt, det vill säga redan i handläggningen av förmåner. En annan strategi är att kontrollera fler ärenden i förmåner med hög risk.²⁶

²⁵ Försäkringskassan 2012e, *Kontrollpolicy* (dnr. 090548–2010), s. 1.

²⁶ Försäkringskassan 2012e, *Kontrollpolicy* (dnr. 090548–2010).

Försäkringskassan har upprättat kontrollstrukturer och risker i 27 förmåner, vilka står för cirka 97 procent av de totala utbetalningarna. De viktigaste kontrollerna kallar Försäkringskassan för nyckelkontroller.²⁷ Myndigheten har tagit fram en modell för att följa upp och bedöma om nyckelkontrollerna är ändamålsenliga, den så kallade modellen för systematisk kvalitetsutveckling.

3.1.2 Systematisk kvalitetsutveckling

Före 2013 följde Försäkringskassan upp den rättsliga kvaliteten i handläggningen och nyckelkontrollerna med hjälp av den så kallade kontinuerliga kvalitetskontrollen. På grund av olika brister beslutade Försäkringskassan att lägga ned denna inför 2013.

Under 2013 startade en förstudie som ledde fram till beslut om att utveckla en ny modell för systematisk kvalitetsutveckling. Försäkringskassan planerade att införa kvalitetsmodellen i sin helhet för ett tjugotal förmåner under 2015. Innan den nya modellen är helt införd har lokala uppföljningsinstrument funnits kvar för att ha uppsikt över verksamheten, men den systematiska överblicken över kvalitetsutvecklingen har saknats.²⁸

Den nya modellen består av tre samverkande uppföljningsdelar. Första delen är ett lokalt anpassat uppföljningsverktyg som ska användas för uppföljning, återkoppling och dialog om tillämpningen av den förmånsspecifika lagstiftningen, förvaltningslagen och kundlöftena. Verktyget ska även användas för att följa och utvärdera om merparten av de kontroller och nyckelkontrollerna i handläggningen utförs så att besluten blir rätt. Uppföljningen ska ske i dialog med medarbetare och arbetsgrupper för att fånga upp utvecklingsområden. De övriga två uppföljningsdelarna är kvalitetsindikatorer som ska signalera hur verksamheten fungerar och upplevs av de försäkrade, samt fördjupade rättsliga uppföljningar.

Under 2014 har det funnits problem med utvecklingen och med det successiva införandet av den nya kvalitetsmodellen, vilket lett till förseningar. I årsredovisningen för 2014 angav Försäkringskassan att det varken gick att bedöma om kvaliteten i handläggningen var tillfredsställande eller om kontrollstrukturerna var ändamålsenliga och hade följts. Försäkringskassan förklarade situationen med att myndighetens nya modell för systematisk kvalitetsutveckling inte var införd i hela organisationen och att man därför saknade en samlad och systematisk uppföljning av kontrollerna i handläggningen. Under 2015 implementerades modellen för 27 förmåner och ärendeslag. Totalt gjordes 8 700 lokala kvalitetsuppföljningar inom samtliga förmåner som har handläggning. Försäkringskassans bedömning är att

²⁷ Försäkringskassan 2015f, *Särskild redovisning av arbetet med att säkerställa att felaktiga utbetalningar inte görs och att motverka bidragsbrott*, svar på regeringsuppdrag, (dnr. 003421-2014).

²⁸ Intervju 13, Försäkringskassan, verksamhetsansvarig, 2015-04-15.

kvaliteten i handläggningen inte är tillfredsställande, främst på grund av den rättsliga kvaliteten inom sjukersättning, sjukpenning och assistansersättning. Inte heller kvaliteten i samordning eller i kommunikation är tillfredsställande. Det beror dels på att samordnande aktiviteter inte har genomförts och att det har varit problem med tillgänglighet och väntetider i kundcenter. För 2016 kommer modellen att införas i fler förmåner och ärendeslag. Vad gäller riskanalyser för felaktiga utbetalningar genomförde Försäkringskassan en analys 2014. Under 2015 gjordes en riskanalys för varje förmån och ärendeslag med kontrollstruktur. Resultatet redovisades inte i en särskild rapport utan ingick i de nationella kvalitetsanalyserna och som en del av modellen för systematisk kvalitetsutveckling.

I en rapport från internrevisionen konstaterades att arbetet med utveckling och implementering av den systematiska kvalitetsutvecklingsmodellen inte var tillfredsställande. Bedömningen baserades huvudsakligen på iakttagelser rörande brister i styrformer avseende utvecklings- och implementeringsarbetet, ett inte tillräckligt tydligt riskbaserat synsätt i utförande av lokala kvalitetsuppföljningar samt brister i överföring av kunskap och information om rättslig kvalitet från lokal nivå till högre nivåer.²⁹ Internrevisionen har även 2015 granskat modellen för systematisk kvalitetsutveckling. I granskningen framkom att det finns behov till förbättring av kvalitetsdefinitionens utformning och av vissa delar av modellen för systematisk kvalitetsutveckling. I huvudsak innebär det att Försäkringskassan behöver förbättra det framtagna verktyget "Väksten" så att bedömningarna av den rättsliga kvaliteten ges större utrymme, att det ska framgå hur bedömningen av nyckelkontrollernas ändamålsenlighet och effektivitet ska utföras samt att arbetssättet för att bedöma kvaliteten i handläggningen behöver kan behövas förtydligas ytterligare.³⁰

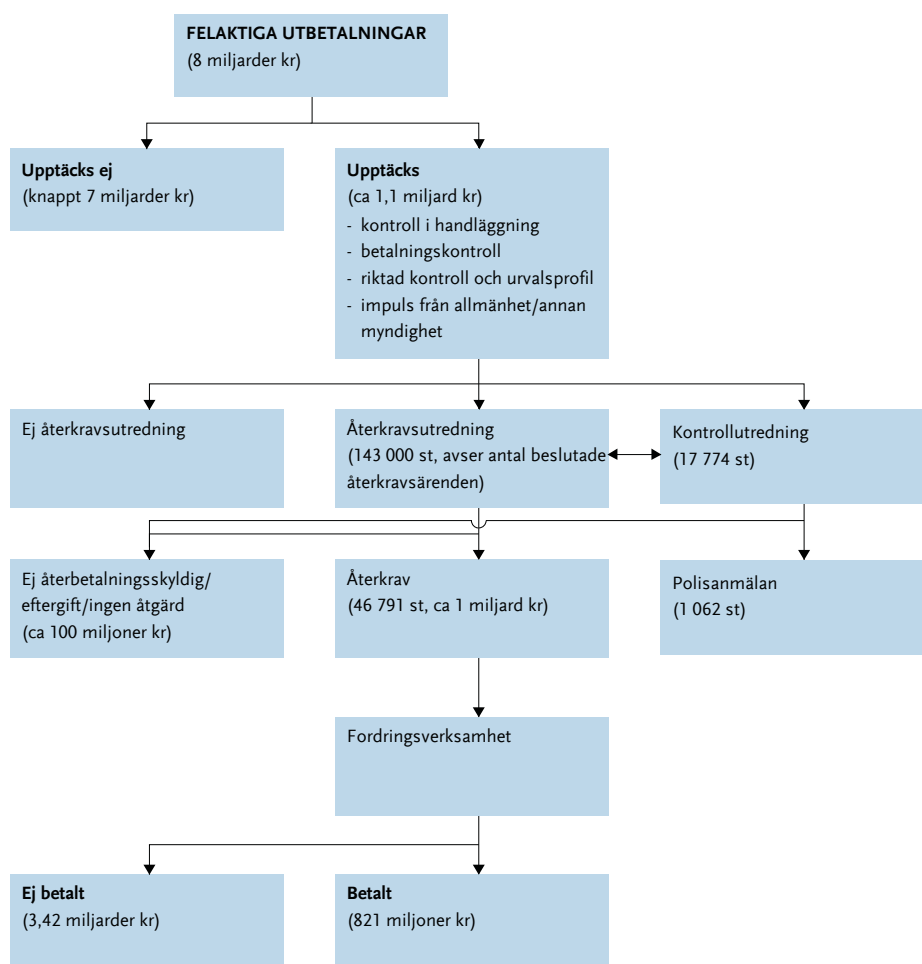
3.1.3 Översikt av Försäkringskassans arbete med kontroller

En förutsättning för att en felaktig utbetalning ska kunna betalas tillbaka är att den uppdagas. Det kan till exempel ske genom maskinella kontroller, riktade kontroller, att den försäkrade, arbetsgivaren eller annan myndighet hör av sig eller att Försäkringskassans handläggare upptäcker felaktigheten.

Försäkringskassan bedriver även insatser som är svåra att mäta eftersom de sker i den manuella handläggningen. Vidare sker automatiska kontroller redan då den försäkrade ansöker om till exempel föräldrapenning via Försäkringskassans hemsida. Figur 3.2 syftar till att ge en förenklad och översiktlig bild av Försäkringskassans arbete och fångar inte alla aspekter av myndighetens arbete, till exempel det förebyggande arbetet eller den kontroll som sker i handläggningen.

²⁹ Försäkringskassan 2014e, *Implementering av Försäkringskassans nya kvalitetsutvecklingsmodell*, (Internrevisionsrapport 2014:6)

³⁰ Försäkringskassan 2015g, *Modellen för systematisk kvalitetsutveckling*, (Internrevisionsrapport 2015:15)

Figur 3.2 Arbetet med kontroller inom Försäkringskassan

Uppskattningen av storleken på felaktiga utbetalningar kommer från Försäkringskassans omfattningsstudie från 2009. Omfattningsstudien är genomförd med den så kallade Expert Elicitation-metoden. De felaktiga utbetalningarna som upptäcks bygger på uppgifter från Försäkringskassans årsredovisning för 2014.

Försäkringskassan arbetar övergripande utifrån en kontrollpolicy och mer specifikt med fyra olika typer av insatser för att upptäcka felaktiga utbetalningar. Dessa är kontroller i handläggningen, utbetalningskontroller, kontrollutredning och riktade kontroller samt urvalsprofiler. Se avsnitt 3.2 för närmare beskrivning av de olika kontrollinsatserna. Om en felaktig utbetalning har upptäckts kan antingen en återkravsutredning eller en kontrollutredning startas. Därefter kan det bli aktuellt med ett återkrav eller en polisanmälan om misstänkt bidragsfusk.

3.1.4 Automatisering

I en handlingsplan från 2011 konstaterade Försäkringskassan att det krävdes en minskning av förvaltningskostnaderna med 302 miljoner kronor för att ha en ekonomi i balans 2013. En av åtgärderna för att nå målet var att inleda ett arbete med att automatisera hanteringen av föräldrapenningen. På sikt skulle även andra lämpliga förmåner automatiseras. Förutom att vara kostnadsbesparande syftade automatiseringen till att kvaliteten i handläggningen skulle öka och därmed risken för felaktiga utbetalningar minska. Utöver föräldrapenning pekades även tillfällig föräldrapenning, aktivitetsstöd, sjukpenning och bostadsbidrag ut som möjliga förmåner att automatisera. Även vid fastställande av sjukpenninggrundande inkomst finns möjlighet till automatisering.

I årsredovisningen för 2014 beskriver Försäkringskassan vilka förmåner som är och som kan bli mer automatiserade. De förmåner som helt eller i hög grad är automatiserade är föräldrapenning, tillfällig föräldrapenning, handläggning av aktivitetsstöd och utvecklingsersättning samt statligt tandvårdsstöd.

Utöver detta finns planer på att automatisera delar av sjukskrivningsprocessen och ytterligare automatisera handläggningen av aktivitetsstöd.

Inspektionen för Socialförsäkringen har i en rapport problematiserat automatisering av handläggning och beslutsfattande inom socialförsäkringen. I rapporten konstateras att en automatisering bör föregås av en omfattande utredning och problematisering av förutsättningarna.³¹

3.2 Olika kontrollinsatser

Resultaten av en omfattningsstudie ger en bild av vilka felaktigheter som sker och hur mycket felen beräknas uppgå till under ett år. Syftet är bland annat att reducera och karakterisera osäkerheten av de felaktiga utbetalningar som sker inom varje förmån. Dessutom ges en indikation om förmånernas kostnader för felaktiga utbetalningar i förhållande till varandra eftersom alla förmåner undersöks med en och samma enhetliga metod och praktiska tillvägagångssätt. Metoden kan utgöra ett underlag för att utforma och dimensionera olika kontrollinsatser.³²

Som framgått tidigare har Försäkringskassan inte genomfört någon omfattningsstudie sedan 2010. Den skedde då på uppdrag av regeringen. I en fotnot till Försäkringskassans årsredovisningar 2013 och 2014 framgår orsaken till att omfattnings-

³¹ Inspektionen för Socialförsäkringen 2015a, *Individuell eller standardiserad socialförsäkring – En diskussion för mer rättssäker handläggning*, (Arbetsrapport 2015:3).

³² Delegationen mot felaktiga utbetalningar 2007, *Vad kostar felen? Omfattningen av felaktiga utbetalningar från trygghetssystemen*, (rapport 7), s. 155 – 167.

studier inte genomförs: ”Den stora osäkerheten samt att arbetet kräver stora resurser har bidragit till att Försäkringskassan även under 2014 bedömt att en omfattningsbedömning inte varit prioriterad.”³³ För 2015 skrev Försäkringskassan ”Den stora osäkerheten samt att arbetet kräver stora resurser har bidragit till att Försäkringskassan även under 2015 bedömt att en omfattningsbedömning inte varit prioriterad.”³⁴

3.2.1 Kontroller i handläggning av förmånerna

Graden av manuella och automatiska kontroller i förmånsprocessen varierar mellan olika förmåner. Exempel på uppgifter som kontrolleras är inkomst, boendeförhållande och arbetsförmåga. Inom tillfällig föräldrapenning sker maskinella kontroller av relationen vuxen och barn, att ersättningen överensstämmer med gällande sjukpenninggrundade inkomst samt att det fortfarande finns dagar kvar och ingen annan ersättning betalas ut samtidigt. Om något i kontrollen inte överensstämmer med ansökan sker ett så kallat regelutfall och ärendet kontrolleras manuellt av en handläggare.³⁵ Inom bostadsbidraget sker maskinell avstämning mot de uppgifter som Skatteverket har om taxerad inkomst. Bostadsbidraget betalas ut på ett preliminärt beslut och det slutliga bidraget bestäms först när den taxerade inkomsten är fastställd, två år senare. För 2015 medförde kontrollen att lite mer än 584 miljoner kronor ska betalas tillbaka av drygt 81 000 hushåll, samtidigt som nästan 35 000 hushåll får dela på knappt 164 miljoner kronor. Dock kan nämnas att bostadsbidragets konstruktion, där den försäkrade ska uppskatta sin inkomst och avstämning sker mot taxerad inkomst cirka två år senare, medför stor osäkerhet vilket påverkar återkravet. Inom assistansersättningen eller sjukersättningen sker inga maskinella kontroller i dagsläget.

Det kan dock vara svårt att avgränsa kontrollerna från de övriga momenten i handläggningen, vilket bland annat Statskontoret påpekat.³⁶ Det beror på att kontrollerna ibland är en integrerad del i handläggningen och det kan därför vara svårt att kategorisera om momentet är ett kontrollmoment eller en del i övriga handläggningen.

Till skillnad från exempelvis kontrollutredningar redovisas resultatet av kontrollerna i handläggningen varken i årsredovisningen eller i svaren på regeringsuppdragen om myndighetens arbete mot felaktiga utbetalningar. Anledningen är att det enligt Försäkringskassan inte går att jämföra utfallet av kontrollutredningar med resultatet av kontroller i handläggningen och enskilda nyckelkontroller.

³³ Försäkringskassan 2014d, *Försäkringskassans årsredovisning 2013*, s. 46 och Försäkringskassan 2015b, *Försäkringskassans årsredovisning 2014*, s. 26.

³⁴ Försäkringskassan 2016b, *Försäkringskassans årsredovisning 2015*, s. 27

³⁵ Försäkringskassan 2015e. *Svar på ISF:s rapport 2015:12 om Försäkringskassans hantering av tillfällig föräldrapenning*. (dnr. 052685-2015).

³⁶ Statskontoret 2010, *Försäkringskassans kontrollarbete – drivkrafter och dimensioneringar*, (rapport 2010:9).

Automatiserad handläggning bidrar till att oavsiktliga fel från myndigheten minskar då det ger bättre stöd i bland annat beräkningar och beslut. Samtidigt finns en ökad risk för att felaktig information från de sökande inte uppmärksammas eftersom manuella kontroller inte utförs i någon större utsträckning i den processen. Sedan hösten 2013 utvecklar Försäkringskassan ett nytt IT-stöd för assistansersättningen. Stödet ska innehålla såväl handläggningsstöd som täcker lagkrav som maskinella kontroller. Det ska också kunna hantera elektroniskt informationsutbyte med andra myndigheter.

3.2.2 Intern försäkringskontroll, tidigare utbetalningskontroll

Försäkringskassan kontrollerar löpande ett urval av de verkställda utbetalningarna genom den så kallade utbetalningskontrollen. Målet med utbetalningskontrollen är att säkerställa att endast korrekta utbetalningar görs. Vid utbetalningskontroller bedömer Försäkringskassan om det finns underlag för utbetalning, om underlagen är fullständiga och undertecknade av behörig person, om beloppet är rimligt och om utbetalningen går till rätt person. Utbetalningskontrollen kan delas in i dels riskfyllda transaktioner, dels ett slumpmässigt urval av utbetalningar där urvalet bestäms utifrån en fast andel av de verkställda utbetalningarna. Totalt kontrollerade Försäkringskassan cirka 203 000 utbetalningar 2015 och fel upptäcktes i cirka 3 procent av dessa, se tabell 3.3.

Tabell 3.3 Försäkringskassans utbetalningskontroller 2010–2015**

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Antal kontrollerade ärenden*	233 326	222 201	275 927	268 287	223 308	203 309
Andel ärenden med fel	6 %	7 %	5 %	5 %	5 %	3 %

* Avser samtliga av Försäkringskassans förmåner.

** Beslutet kan fattas året innan kontrollen sker vilket medför att det finns en fördröjning i statistiken mellan beslut och kontroll.

Källa: Försäkringskassan 2012d, 2013b, 2014d, 2015b, Försäkringskassans årsredovisningar för 2012–2015

Att ett fel upptäckts i utbetalningskontrollen innebär inte per automatik att utbetalningen är felaktig. Det kan till exempel handla om att en utbetalning inte attesterats enligt riktlinjerna eller att det finns brister i de underlag som ligger till grund för utbetalningen. Felen kan dock även vara att utbetalt belopp inte stämmer överens med beslutat belopp eller att utbetalningen gått till fel kontonummer.

3.2.3 Kontrollutredning

När det finns misstanke om bidragsbrott ska en kontrollutredning påbörjas. En sådan misstanke (impuls) kan komma från allmänheten, Försäkringskassans handläggare, annan myndighet eller genom riktade kontroller och uttag av ärenden från urvalsprofiler.

Under 2015 avslutade Försäkringskassan 16 771 kontrollutredningar, vilket är en minskning jämfört med tidigare år (se tabell 3.4). Försäkringskassan förklarar minskningen med att myndigheten inte gjort några riktade kontroller inom högriskområden under året. Anledningen var att Försäkringskassan valde att avsluta det pågående arbetet eftersom de skulle starta en ny kontrollmetod/riskanalys. De resurser som frigjordes skulle användas till att bygga upp det nya arbetet.

Antalet utredningar som leder till åtgärd har däremot ökat något, vilket medfört en högre åtgärdsfrekvens. Med åtgärd räknas återkrav, avregistrering, avslag, stoppad ersättning, minskad ersättning, skadestånd, impuls till annan myndighet, polisanmälan eller en kombination av dessa åtgärder.³⁷ Det återkravs- och skadeståndsbelopp som Försäkringskassan ställt till följd av kontrollutredning har uppgått till omkring 300 miljoner kronor per år under perioden 2010–2015. Försäkringskassan beräknade att de till följd av de avslutade kontrollutredningarna 2015 undvikit att cirka 600 miljoner kronor betalats ut felaktigt framöver.

Om Försäkringskassan misstänker bidragsbrott upprättas en polisanmälan. För 2012–2015 uppgick antalet polisanmälningar till knappt 1 219, 1 486, 1 077 respektive 1 215 stycken.

³⁷ Försäkringskassan 2013e, 2014i, 2015f, 2016a, *Särskild redovisning av arbetet med att säkerställa att felaktiga utbetalningar inte görs och att motverka bidragsbrott* (dnr. 003042-2013, dnr. 003421-2014, dnr. 003421-2014, dnr. dnr. 005742-2015).

Tabell 3.4 Försäkringskassans avslutade kontrollutredningar 2010–2015 samt resultat av dessa*

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Antal avslutade kontrollutredningar**	20 112	20 378	19 564	20 080	17 774	16 771
Kontrollutredningar med åtgärd	4 409	4 787	5 229	5 659	5 715	5 870
Åtgärdsfrekvens	22 %	23 %	27 %	28 %	32 %	35 %
Återkrav/skadestånd, miljoner kr	317	282	270	319	286	236
Besparingsbelopp, miljoner kr	722	727	724	747	644	600

* Kontrollutredningar statistikförs per förmån, inte per person.

** Avser samtliga av Försäkringskassans förmåner.

Källa: Försäkringskassan 2013e, 2014i, 2015f, 2016a, Särskild redovisning av arbetet med att säkerställa att felaktiga utbetalningar inte görs och att motverka bidragsbrott, (dnr. 003042-2013, dnr. 003421-2014, dnr. 003421-2014, dnr. 005742-2015)

3.2.4 Riktade kontroller och urvalsprofiler

Tidigare utförde Försäkringskassan tillfälliga riktade kontroller inom områden där man bedömde att risker för fel var stor och omfattningen av fel hög. Myndigheten valde ut ärenden utifrån ett fåtal indikatorer. Under 2012–2013 genomfördes riktade kontroller inom bostadsbidrag, sjuk- och aktivitetsersättning, sjukpenning och underhållsstöd. Försäkringskassan avslutade 824 kontrollutredningar till följd av en riktad kontroll 2012 och i dessa upptäcktes felaktiga utbetalningar om totalt cirka 27 miljoner kronor. Motsvarande för 2013 var 2 261 avslutade kontrollutredningar och knappt 58 miljoner i felaktiga utbetalningar. Under 2014 utförde inte Försäkringskassan några riktade kontroller.³⁸ Som nämndes i tidigare avsnitt skulle de frigjorda resurserna användas till att bygga upp arbetet med de nya kontrollerna.

I stället för att göra riktade kontroller utifrån ett fåtal indikatorer har Försäkringskassan under de senaste åren inlett ett arbete med att utveckla vad de kallar urvalsprofiler eller smarta kontrollsystem. En urvalsprofil ska matematiskt väga samman ett större antal indikatorer från den information som Försäkringskassan har lagrad

³⁸ Försäkringskassan 2013e, 2014i, 2015f, 2016a, Särskild redovisning av arbetet med att säkerställa att felaktiga utbetalningar inte görs och att motverka bidragsbrott, (dnr. 003042-2013, dnr. 003421-2014, dnr. 003421-2014, dnr. 005742-2015).

elektroniskt för att sortera ut ärenden med hög risk för fel från de med låg risk. Urvalsprofiler implementeras i alla processer.³⁹

3.2.5 Kritik från andra myndigheter

Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) har i sina årliga rapporter för 2012, 2013 och 2014 konstaterat att det ”inom området felaktiga utbetalningar finns av allt att döma en betydande utvecklingspotential.” ISF skriver att registerdata inte utnyttjas inom vissa förmåner och att kontrollinsatser bara i begränsad utsträckning styrs och dimensioneras baserat på analytiska modeller. ISF konstaterar vidare att handläggare inte i tillräcklig grad premieras för åtgärder som minimerar felaktiga utbetalningar och att det därför finns ett incitamentproblem inom Försäkringskassan. Enligt ISF förefaller det även finnas incitamentproblemen på myndighetsnivån. Detta eftersom Försäkringskassan omfattas av två olika anslag, där insatser faller under förvaltningsanslaget och de felaktiga utbetalningarna belastar sakanslaget. ISF:s generella bedömning är att kontrollinsatserna är tilltagna i underkant inom flertalet förmåner.⁴⁰

Ett annat problem som både FUT-delegationen och Statskontoret omnämnt är att kvantitet föreföll prioriterats för högt jämfört med kvalitet. Enligt Statskontoret borde Försäkringskassan överväga att lägga större vikt vid kvalitetsaspekter. Den främsta orsaken till att handläggarna inte utförde kontroller var tidsbrist.⁴¹ Även FUT-delegationen fann att underlag inte kontrollerades på grund av resurs- och tidsbrist vid handläggningen. Snabb handläggning och hög ärendeproduktion ansågs ha prioriterats framför kvalitet och korrekthet.⁴²

3.3 Intäkter och kostnader för kontrollinsatser

3.3.1 Intäkter från kontrollinsatserna

FUT-delegationen och samverkansuppdraget pekade på att de kontrollinsatser som genomförs på myndigheter så långt som möjligt bör vara kostnadseffektiva. Det innebär att insparade belopp till följd av återkrav och stoppade framtida utbetalningar bör överstiga kostnaderna för kontrollinsatserna.

³⁹ Försäkringskassan 2013e, 2014i, *Särskild redovisning av arbetet med att säkerställa att felaktiga utbetalningar inte görs och att motverka bidragsbrott* (dnr. 003042-2013, dnr. 003421-2014).

⁴⁰ Inspektionen för Socialförsäkringen 2015b *Årlig rapport 2014*. (rapport 2015:1), s. 72.

⁴¹ Statskontoret 2010, *Försäkringskassans kontrollarbete: drivkrafter och dimensionering*, (rapport 2010:9).

⁴² Delegationen mot felaktiga utbetalningar 2007, *Varför blir det fel? Orsaker till felaktiga utbetalningar från trygghetssystemen* (rapport 5).

Av Försäkringskassans instruktion (SFS 2009:1174) framgår av 2 § att ”se till att myndighetens föreskrifter och andra styrande dokument och rutiner är kostnadseffektiva och enkla att följa och förstå för enskilda och företag”.⁴³

Vid beräkning av kostnadseffektiviteten i en kontrollinsats ska i möjligaste mån samtliga kostnader som kan kopplas till den specifika insatsen ingå.

Riksrevisionen har inte hittat några beräkningar av kostnadseffektiviteten vad gäller felaktiga utbetalningar och de kontrollinsatser som genomförs. Riksrevisionen har inte heller hittat några kostnader för kontroll i handläggningen eller för IT-system.

Försäkringskassans fordringsverksamhet

Försäkringskassans fordringsverksamhet är koncentrerad till Östersund och bestod 2015 av 73 årsarbetskrafter. Till sin hjälp har handläggaren ett IT-baserat handläggargarstöd som används för att skicka påminnelser och inkassobrev. Dock finns ett antal förmåner som inte omfattas av IT-stödet, där arbete bedrivs manuellt. Verksamheten styrdes tidigare av två mål. Det första målet innebär att 90 procent av inkomna ärenden ska vara bedömda eller beslutade inom 30 dagar. Det andra målet är att öka inbetalningarna jämfört med föregående år.⁴⁴ 2015 finns ett övergripande mål om skuldfria kunder och att ta fram indikatorer, till exempel antal krav i åtgärd. 2016 pågår ett uppdrag som ska ta fram en prioritetsordning för planering av samtliga delar i produktionen och att ta fram mål och indikatorer.

Fordringsstocken växer för varje år eftersom det inbetalda beloppet understiger den totala återkravsumman som ställs varje år (se tabell 3.5). Vid utgången av 2014 hade myndigheten cirka 3,4 miljarder kronor i fordringar, alltså felutbetalt belopp som ännu inte betalats tillbaka. Av alla fordringar betalas cirka 40 procent inom förfalldatum, 30 dagar. Efter ett år är knappt 60 procent slutbetalat, efter två år cirka 70 procent och efter tre år knappt 80 procent. De kvarvarande fordringarna tar antingen längre tid än tre år att betala tillbaka eller så blir de aldrig återbetalda.⁴⁵

⁴³ 2 § förordning (2009:1174) med instruktion för Försäkringskassan.

⁴⁴ Försäkringskassan 2011c, Svar på regeringsuppdrag; Försäkringskassans Fordringsverksamhet, 2011-03-24.

⁴⁵ Försäkringskassan 2013d, Svar på uppdrag i regleringsbrev för 2013 avseende Försäkringskassan, ”Fordringsstock och fordringshantering”, (dnr. 003043-2013-FPPB).

Tabell 3.5 Inbetalning av återkrav samt den totala fordringsstocken, miljoner kronor*

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Inbetalningar av återkrav**	715	736	761	819	821	804
Fordringsstock	2 268	2 601	2 857	3 155	3 420	3 518

* Siffror uttagna 31 december respektive år, innehåller även avgifter och ränta.

** Försäkringskassan handlägger även återkrav som Pensionsmyndigheten och Arbetsförmedlingen beslutar om, dessa inbetalningar är inkluderade i summan.

Källa: Försäkringskassan 2011b, 2012d, 2013b, 2014d, 2015b, 2016b, Försäkringskassans årsredovisningar för 2012–2015

Försäkringskassans återkravsverksamhet

Bestämmelserna om återkrav är lagreglerad och återfinns i avsnittet om återkrav av ersättning i socialförsäkringsbalken (SFS 2010:110).⁴⁶ Som huvudregel gäller att Försäkringskassan ska besluta om återbetalning av ersättning som betalats ut felaktigt eller med för högt belopp om den som fått ersättning har orsakat felet genom att lämna felaktiga uppgifter eller inte fullgjort sin uppgifts- eller anmälningsskyldighet. Det gäller också i andra fall ersättning betalats ut felaktigt eller med för högt belopp om den som fått ersättningen har insett eller skäligen borde ha insett det.⁴⁷ I kapitlet finns även bestämmelser om bland annat eftergift och avdrag på ersättning, så kallad kvittning.

Sammantaget tog Försäkringskassan beslut i 143 200 återkravsärenden under 2014 (se tabell 3.6). Dessa ärenden avsåg felutbetalningar om knappt 1,1 miljard kronor sammanlagt. Av dessa beslutade Försäkringskassan att de försäkrade inte behövde betala tillbaka sammanlagt 97 miljoner kronor, antingen genom att ha beviljat eftergift eller funnit att den försäkrade inte var återbetalningsskyldig. Det innebär att Försäkringskassan beslutade om återkrav till ett sammanlagt belopp om drygt 980 miljoner kronor. Bostadsbidraget står för ungefär hälften av det totala återkravsbeloppet. Återkravsbeloppen för de övriga förmåner som ingår i granskningen har varierat under de senaste tre åren. Det finns inga jämförbara uppgifter för återkravsärenden före 2012. Orsaken är att återkrav tidigare hanterades i fysiska pappersakter, vilket begränsade uppföljningsmöjligheterna.⁴⁸

Tabell 3.6 visar ärenden som registrerats som ett återkravsärende i Försäkringskassans ärendehanteringssystem (ÄHS). De kan registreras som ett återkravsärende för att de upptäcks i en utbetalningskontroll, av telefonsamtal från kund, att en förmanshandläggare upptäcker fel eller dylikt. De ärenden som bedöms bör utredas

⁴⁶ 108 kap. socialförsäkringsbalken (2010:110), SFB

⁴⁷ 108 kap. 2 § socialförsäkringsbalken (2010:110), SFB.

⁴⁸ Försäkringskassan 2013b, Försäkringskassans årsredovisning för 2012.

FELAKTIGA UTbetalNINGAR INOM SOCIALFÖRSÄKRINGEN

vidare för eventuell polisanmälan hamnar hos en kontrollutredare, och ingår i tabellen.

Tabell 3.6 Ärenden i ärendehanteringssystemet som registrerats som återkravsärende*, miljoner kronor om inget annat anges

	2012	2013	2014	2015**
Återkravsärenden, antal beslut	157 600	147 000	143 000	187 200
Felutbetalt belopp till återkravsutredning	981	1 123	1 078	1 125
Ej återbetalningsskyldig/eftergift	137	138	97	54**
Totalt återkravsbelopp, varav:	426	556	521	588***
Assistansersättning	55	87	84	34
Bostadsbidrag, ej maskinellt återkrav	26	43	39	46
Föräldrapenning	53	77	58	58
Tillfällig föräldrapenning	5	10	19	47
Sjukersättning	56	86	48	45
Övriga förmåner	231	253	254	358

Maskinellt återkrav inom bostadsbidrag ingår inte i tabellen. * I statistiken ingår inte felaktiga utbetalningar inom tandvård eller vid slutavräkning av assistansersättning som kan kvittas vid nästa utbetalning. ** Försäkringskassan har förändrat redovisningen av återkrav och därför skiljer sig redovisningen jämfört med 2012-2014. *** I det totala återkravsbeloppet är inte maskinellt återkrav inom bostadsbidrag medräknat. Om det maskinella återkravet skulle ingå i återkravsbeloppet skulle det totala återkravet för 2012 vara 844 miljoner kronor, 2013 skulle det vara 985 miljoner kronor och 2014, 981 miljoner kronor.

Källa: Försäkringskassan 2011b, 2012d, 2013b, 2014d, 2015b, 2016b, Försäkringskassans årsredovisningar för 2012–2015

I tabellen underskattas omfattningen av de felaktiga utbetalningarna. Felaktiga utbetalningar av låga belopp (upp till 1 000 kronor⁴⁹) har fram till sommaren 2015 inte statistikförts som återkravsärenden. Det medför att Försäkringskassan inte vet hur många ärenden som avskrivs och hur stora belopp som aldrig utreds vidare.

⁴⁹ 1 000 kronor i beloppsgräns gällde fram till januari 2015, därefter var beloppsgränsen 2 000 kronor fram till sommaren 2015.

Det finns även andra problem avseende möjligheten att följa upp återkravsärenden såsom att Försäkringskassan inte för statistik över vilket eller vilka grundbeslut som ett återkrav är kopplat till. Dock framgår vilket kontor som den försäkrade tillhör när felet upptäcks.

Balansen av återkravsärenden har nästan dubblats under 2014 (se tabell 3.7). Det förklaras nästan uteslutande av att antalet avslutade ärenden har minskat medan inflödet har varit relativt konstant. Försäkringskassan förklarar i huvudsak balansökningen under 2014 med en lägre budgettilldelning för återkravsverksamheten. Minskningen motsvarade ungefär 30 årsarbetskrafter och kan ställas i relation till att budgeterat antal årsarbetskrafter för 2015 är cirka 130.⁵⁰

Tabell 3.7 Antal pågående återkravsärenden den 31 december 2012–2014, fördelat på ålder

	2012	2013	2014
Antal pågående ärenden	23 624	24 439	46 791
Högst 30 dagar	27 %	30 %	15 %
31–60 dagar	20 %	16 %	12 %
61–90 dagar	15 %	9 %	8 %
91–180 dagar	16 %	10 %	15 %
181–365 dagar	23 %	20 %	26 %
Äldre än ett år	0 %	15 %	23 %

Källa: Försäkringskassan, skriftlig information 2015-05-31.

3.3.2 Kostnader för kontrollinsatser

Processen att hantera felutbetalningar innebär administrationskostnader för Försäkringskassan. Det handlar om kostnader för information till de försäkrade, kontroller, återbetalningsverksamheten och utvecklings- och driftkostnader för IT-system. Det handlar även om kostnader för att mäta, förebygga och kontrollera i de olika förmånerna. Ytterligare kostnader som uppstår är i det kvalitetsarbete som bedrivs, samt för de utredningar och rapporter som tas fram.

Försäkringskassan har inga uppgifter om vad de förebyggande kontrollerna i handläggningen kostar. Försäkringskassan saknar vidare uppgifter om kostnaderna för att minska felaktiga utbetalningar när det handlar om till exempel information och IT-system.

⁵⁰ Skriftlig information från Försäkringskassan 2015-05-31.

Försäkringskassan kan inte heller redovisa kostnaderna för kontrollutrednings- och återkravsverksamheten. Orsaken är enligt Försäkringskassan att verksamheterna var uppdelade på lokala och nationella försäkringscenter fram till 2015. Inom de lokala försäkringscentren var verksamheterna utspridda på flera enheter och en del av enheterna inkluderade även andra verksamhetsområden. Det har medfört att Försäkringskassan inte har kunnat följa kostnaderna för respektive verksamhet. Från och med 2015 har Försäkringskassan koncentrerat kontrollutredning och utbetalningskontroll till verksamhetsområdet *Kontroll* och återkravs- och fordringsverksamheten till verksamhetsområdet *Återbetalning*. Med den nya organisationen säger sig Försäkringskassan kunna följa kostnaderna på ett bättre sätt.⁵¹

I stället för faktiska kostnader har Riksrevisionen tagit del av Försäkringskassans budgetprognoser för kontrollutrednings- och återbetalningsverksamheterna. Sammantaget räknade Försäkringskassan med att kontrollutredning, återkravs- och fordringshantering skulle komma att kosta cirka 207 miljoner kronor under 2015, vilket skulle utgöra cirka 2,5 procent av Försäkringskassans anslagna förvaltningsmedel för året. Av de 207 miljoner kronor var 90 miljoner kronor prognosticerade för kontrollutredningar och resterande 117 miljoner kronor till återkrav och fordringsverksamhet.⁵² Utöver kostnaden för återkravshandläggare tillkommer kostnader för det arbete som förmånshandläggarna utför inom ramen för återkravsutredningen, vilket bland annat avser att fastställa felaktigt belopp och vilken period som avses. För fordringsverksamheten redovisade Försäkringskassan i årsredovisningen för 2014 att den faktiska kostnaden uppgick till 39 miljoner kronor.⁵³

3.4 Riksrevisionens enkät till handläggare

Det finns flera förklaringar till att det uppstår fel under handläggningen, bland annat brister i IT-stöd, stressig arbetssituation, brister i metodstöd, kompetensbrist och otillräcklig intern informationsdelning. För att få en bild av hur handläggarna upplever sin möjlighet att minimera felaktiga utbetalningar utifrån olika faktorer och problemområden skickades en enkät till handläggarna. Mer information om enkäten finns i bilaga 1.

Stor variation mellan de olika förmånerna

Det varierar mellan förmånerna hur handläggarna ser på sina förutsättningar att minimera felutbetalningar. Bäst förutsättningar tyckte sig handläggarna inom föräldraförmånerna ha, där 44 procent ansåg att de var bra. Inom bostadsbidrag tyckte

⁵¹ Skriftlig information från Försäkringskassan 2015-05-28 och 2015-05-31.

⁵² Skriftlig information från Försäkringskassan 2015-05-31 och 2015-06-01; regleringsbrev för budgetåret 2015 avseende Försäkringskassan.

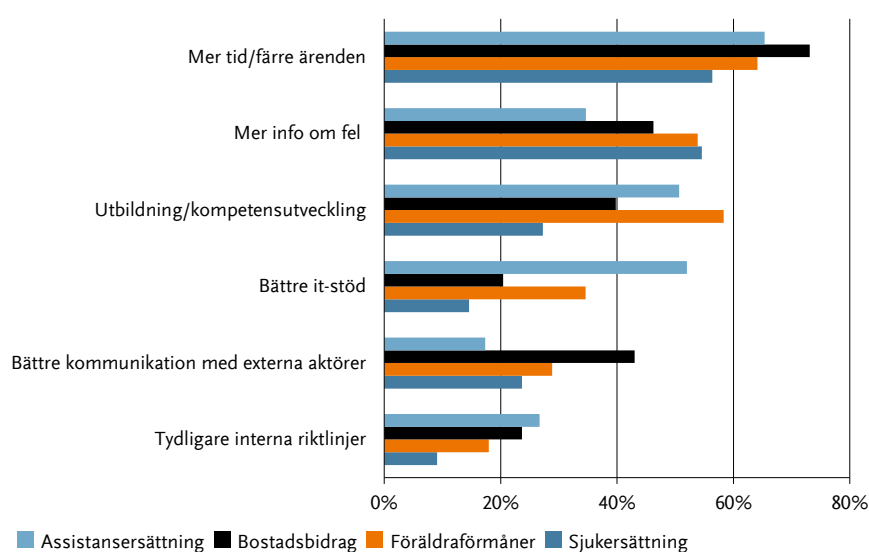
⁵³ Försäkringskassan 2015b *Försäkringskassans årsredovisning 2014*.

cirka 40 procent att förutsättningarna var bra och inom assistans- och sjukersättning ansåg cirka 20 procent att förutsättningarna var bra.

Handläggning och kvalitet

I enkätundersökningen framkom att det i huvudsak var tre faktorer som handläggarna ansåg mest skulle minska de felaktiga utbetalningarna. Dessa var mer tid/färre ärenden, mer information om fel samt mer utbildning/kompetensutveckling, se diagram 3.1.

Diagram 3.1 Vad skulle öka dina förutsättningar att minska felaktiga utbetalningar? Möjligt att välja upp till 3 alternativ.



Anm. Alternativen Annat och Ingen uppfattning fanns, men redovisas inte i diagrammet.

Källa: Riksrevisionens enkätundersökning.

Enligt enkätundersökningen (se diagram 3.1) varierar det något mellan förmånerna vilken typ av stöd som handläggarna bedömer skulle öka deras möjligheter att minska felutbetalningar. Utbildning och kompetensutveckling efterfrågas främst av handläggare inom föräldraförmåner och assistansersättning, mer specifikt försäkringsutbildning samt utbildning i sjukpenninggrundande inkomst.

I intervjuer framkom att det varierar vilket stöd och information om felorsaker som handläggare får. Det förekommer att handläggare får information om vanligt förekommande fel på försäkringsmöten samt individuell återkoppling.⁵⁴ Det finns även

⁵⁴ Intervju 3, Försäkringskassan, handläggare av sjukersättning 2015-02-26; intervju 7 och 8, Försäkringskassan, handläggare av föräldrapenning, 2015-03-11.

exempel där handläggare inte har fått någon generell information om felorsaker.⁵⁵ I Riksrevisionens enkät framkom att ungefär hälften av handläggarna inom bostadsbidrag, föräldraförmåner och sjukersättning anser att mer information om vilka fel som sker inom den egna förmånen skulle öka de egna förutsättningarna att minska felutbetalningar, se diagram 3.1. Bland annat efterfrågas mer tid till försäkringsträffar, mer information från specialister och kontrollutredare och mer återkoppling kring fel, både generell info och personlig återkoppling.

Vad gäller IT-stöd framkom i intervjuer att vissa moment måste handläggas i två olika system samtidigt och att vissa beräkningar saknar stöd. Resultatet från enkäten visar att det är främst handläggare inom assistansersättningen och en tredjedel av handläggare inom föräldrapenning som anser att bättre IT-stöd skulle minska risken för felaktiga utbetalningar.⁵⁶

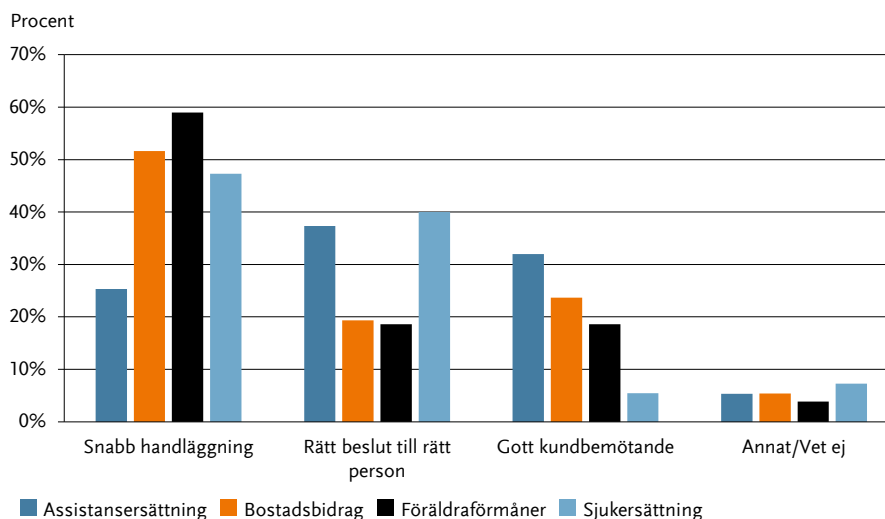
Inom föräldrapenning och tillfällig föräldrapenning har Försäkringskassan kommit relativt långt i arbetet med att automatisera handläggningen. Automatiserad handläggning bidrar till att oavsiktliga fel från myndigheten minskar då det ger bättre stöd i bland annat beräkningar och beslut. Samtidigt finns en ökad risk för att felaktig information från de sökande inte uppmärksammas eftersom manuella kontroller inte utförs i någon större utsträckning i den processen.⁵⁷ Ett tiotal handläggare har tagit upp problem med den automatiska handläggningen i de öppna enkätsvaren. De efterfrågar framför allt att systemet i större utsträckning jämfört med i nuläget reagerar om regler bryts i det automatiska flödet och att upptäckta brister åtgärdas snabbare. Ett exempel på brist som nämns är att systemet kan betala ut tillfällig föräldrapenning för 24 timmar per dygn, vilket åtgärdades november 2015.

I Riksrevisionens enkät framkom vidare att handläggare av bostadsbidrag, föräldraförmåner och i viss mån sjukersättning anser att det finns en så kallad ”pinnjakt”, det vill säga att avsluta många ärenden. Enligt handläggarna förefaller fokus vara på kvantitet snarare än kvalitet. Inom dessa förmåner är det också en majoritet som upplever att *snabb handläggning* prioriteras högst i handläggningen medan relativt få upplever att *rätt beslut till rätt person* prioriteras högst, se diagram 3.2. Inom assistansersättning upplever flera av handläggarna att *rätt beslut till rätt person* och *gott kundbemötande* är högre prioriterat än *snabb handläggning*.

⁵⁵ Intervju 2, Försäkringskassan, handläggare av sjukersättning, 2015-02-25; intervju 6, Försäkringskassan, handläggare av assistansersättning, 2015-03-05; intervju 9, Försäkringskassan, handläggare av föräldrapenning, 2015-03-11.

⁵⁶ Försäkringskassan 2014g *Riskrapport inför 2014*, (dnr. 055529-2013). Intervju 6, Försäkringskassan, handläggare av assistansersättning, 2015-03-05; intervju 8, Försäkringskassan, handläggare av föräldrapenning, 2015-03-11; intervju 10, Försäkringskassan, handläggare av bostadsbidrag, 2015-03-30; intervju 11, Försäkringskassan, handläggare av bostadsbidrag, 2015-03-31.

⁵⁷ Försäkringskassan 2014i, *Särskild redovisning av arbetet med att säkerställa att felaktiga utbetalningar inte görs och att motverka bidragsbrott*, (dnr. 003421-2014).

Diagram 3.2 Vilken faktor upplever du att Försäkringskassan prioriterar mest i handläggningen av förmånen du arbetar med?

Källa: Riksrevisionens enkätundersökning

Inom de fyra förmånsslagen bedömer runt 80 procent av handläggarna att antalet avslutade ärenden har mycket eller ganska stor betydelse för löneutvecklingen. Enligt cirka 40 procent av handläggarna har, beroende på förmån, besluts kvalitet stor eller ganska stor påverkan på löneutvecklingen.

Misstänkta fel som inte utretts vidare

I Riksrevisionens enkät tillfrågades handläggare om det har hänt att de misstänkt en felaktighet men inte utrett den vidare. Mellan 7 och 27 procent av handläggarna svarade ja på frågan beroende på förmån. Läst var andelen bland handläggare av sjukersättning och högst var den bland handläggare av föräldraförmånerna. Av de som svarade ja ansåg cirka 35 procent att tidsbrist var den vanligaste anledningen till att de inte utrett det misstänkta felet, cirka 15 procent att de inte visste hur felet skulle utredas och cirka 15 procent att någon annan tagit över ärendet.

Information från interna och externa aktörer

I enkätsvaren efterfrågar ett antal handläggare av bostadsbidrag mer informationsdelning från andra förmånsslag. Det är även flera handläggare av sjukersättning som vill att kommunikationen och samordningen inom myndigheten ska förbättras.

Vidare framkommer i enkäten att handläggare upplever problem med information från hälso- och sjukvården och kommuner. Även informationen från andra myndigheter såsom Arbetsförmedlingen och Migrationsverket behöver förbättras.

3.5 Riksrevisionens sammanfattande analys

3.5.1 Stor skillnad mellan omfattningsstudier och resultat av återkrav
FUT-delegationen uppskattade att de felaktiga utbetalningarna omfattade 18–20 miljarder kronor. De två senaste omfattningsstudierna pekar på att felaktiga utbetalningar inom socialförsäkringssystemet uppgick till drygt 14 miljarder kronor. De felaktiga utbetalningarna motsvarade cirka 6 procent av utbetalningarna i socialförsäkringssystemet, exklusive felaktiga utbetalningar inom pensionssystemet. Även om studierna är förenade med osäkerhet kan det konstateras att det är fråga om mycket betydande belopp.

Tabell 3.8 Skillnaden mellan uppskattade fel och resultat av återkrav, miljoner kronor

	Uppskattade fel FK	Resultat av återkrav			
	2009	2012	2013	2014	2015
Assistansersättning	1 681	55	87	84	34
Bostadsbidrag, maskinellt återkrav	Ingen uppgift	418	429	479	537
Bostadsbidrag, ej maskinellt återkrav	109	26	43	39	46
Föräldrapenning	866	53	77	58	58
Tillfällig föräldrapenning	274	5	10	19	47
Sjukersättning	5 280	56	86	48	45
Totalt	8 210	613	732	727	767

Källa: Tabellen är en sammanställning av tabell 2.1 och 3.6. De uppskattade felaktiga utbetalningarna kommer från metoden Expert Elicitation. Återkravsbeloppen innehåller inte mörkertalet, vilket ingår siffrorna från omfattningsstudien.

Det är således stora skillnader mellan återkrävda felaktigt utbetalade belopp och den bedömda omfattningen av de felaktiga utbetalningarna.

Som framgått har Försäkringskassan inte genomfört någon omfattningsstudie sedan 2010. Den skedde då på uppdrag av regeringen.

3.5.2 Svårt att bedöma om kontrollerna är tillräckliga

Försäkringskassan har sedan 2012 upptäckt felaktiga utbetalningar till ett belopp av cirka 1 miljard kronor årligen. I tabell 3.9 visas antalet utbetalningskontroller i relation till antalet beslut/utbetalningar. Tabellen fångar dock inte samtliga kontroller som genomförs av Försäkringskassan. Till exempel fångas inte de kontroller som

sker i förmånsprocessen då de ingår som moment i handläggningen och därigenom är svåra att mäta. Vidare sker automatiska kontroller till exempel redan då den försäkrade ansöker om till exempel föräldrapenning via Försäkringskassans hemsida. Dessa fångas inte i tabellen.

Tabell 3.9 Antal utbetalningskontroller och antal beslut/utbetalningar

	Antal	Antal registrerade utbetalningskontroller			
	beslut/utbetalningar	2012	2013	2014	2015
	2015				
Assistansersättning	181 615	607	797	830	882
Bostadsbidrag	432 100	5 887	4 393	4 976	4 760
Föräldrapenning	3 955 951	130 053	111 053	63 426	68 772
Tillfällig föräldrapenning	2 893 943	23 570	27 505	28 294	29 167
Sjukersättning	51 106	9 977	8 901	6 552	6 108
Totalt för de förmåner som ingår i granskningen	7 514 715	170 094	152 708	103 938	109 689
Totalt samtliga förmåner	43 467 116	275 927	268 287	223 308	223 309

Källa: Försäkringskassan 2015b, 2016b, Försäkringskassans årsredovisning 2014 och 2015

Som framgår i tabellen genomförs de aktiva kontrollerna på en liten andel av de totala besluten. Huruvida det är tillräckligt eller inte går dock inte att avgöra då det saknas underlag för en sådan bedömning.

Riksrevisionen bedömer att Försäkringskassans arbete med att automatisera förmåner kan innebära en effektivisering av insatserna. Det skulle kunna medföra att handläggare kan arbeta med de förmåner som kräver någon form av bedömning, till exempel sjukersättning, i större utsträckning än tidigare. På så sätt skulle handläggare få mer tid till de komplicerade förmånerna givet att resurser flyttas över.

Omfattningsstudierna har pekat på att så många som hälften av de felaktiga utbetalningarna kan klassificeras som bidragsbrott. Riksrevisionen har inte haft möjlighet att kontrollera om detta stämmer, dock kan konstateras att Försäkringskassan som mest gjort cirka 1 500 polisanmälningar under perioden 2012–2015. Förklaringen till de få polisanmälningarna kan vara att omfattningsstudien har överskattat bidragsbrotten, att Försäkringskassan inte har prioriterat arbetet med att motverka

bidragsbrott eller en kombination av båda. Det kan även finnas svårigheter med att kunna bevisa uppsåt.

3.5.3 Underlag saknas för bedömning av kostnadseffektiviteten

Förutom att det saknas kunskap om hur stora de felaktiga utbetalningarna är och hur de är fördelade mellan de olika förmånerna, saknas även underlag för hur mycket delar av kontrollverksamheten kostar, såsom kontroller i handläggningen och de automatiska kontrollerna. Försäkringskassan har inte heller kunnat ta fram underlag på hur mycket återkravsverksamheten kostar. Det gör att det i dagsläget inte går att utvärdera hur effektiv kontrollverksamheten är. Vid ställningstagandet till hur stora resurser som bör avsättas för efterkontroller bör utgångspunkten vara att gapet mellan den bedömda kostnaden för de fel och felaktiga utbetalningar som upptäcks och det belopp som återkrävs ska minska. Dock visar statistiken att till exempel antalet kontrollutredningar har minskat, men att antalet kontrollutredningar med åtgärder har ökat. Det kan indikera att precisionen i Försäkringskassans arbete med att motverka felaktiga utbetalningar har blivit bättre.

3.5.4 Nedprioritering av återkravsverksamheten

Riksrevisionen kan vidare konstatera att Försäkringskassans återkravsverksamhet inte har några mål för hur länge den försäkrade får vänta på besked om återkrav. Under 2014 prioriterade dessutom Försäkringskassan ned sin återbetalningsverksamhet. Det har lett till en stor balansökning inom återkrav och att antalet äldre ärenden ökar. Lång tid mellan felutbetalning och återkravsbeslut ökar risken för att återkraven blir obetalda och att den redan stora fordringsstocken växer. Dessutom medför det otrygghet för den försäkrade. En av Försäkringskassans lösningar på balansökningen har varit att höja beloppsgränsen för när myndigheten normalt inte utreder återkrav. Regeringen är utreder för närvarande rättsläget och kan i dagsläget inte svara på när en beredning kan förväntas vara avslutad (maj 2016). I en sådan utredning anser Riksrevisionen att det är av största vikt att regeringen inkluderar en bedömning av vilka signaleffekter sådana undantag får. Det finns en risk för att undantagsregler från återkrav riskerar att försämra förtroendet för myndigheten och socialförsäkringssystemet.

3.5.5 Försäkringshandläggarna efterfrågar mer stöd

Riksrevisionen kan med stöd av en enkät konstatera att handläggarna medvetet har underlåtit att utreda misstänka fel på grund av tidsbrist eller brist på kunskap om hur de ska göra. Det sammanhänger enligt handläggarna med vad de anser skulle öka möjligheten till att minska felaktiga utbetalningar, det vill säga mer tid per ärende och mer information kring felaktigheter. Vidare framkommer i enkäten att snabbhet i handläggningen av ärenden har premierats framför att göra rätt. Försäkringskassans arbete med att öka kvaliteten i handläggningen av de olika förmånerna

förefaller således ännu inte ha fått tillräckligt genomslag i styrningen och i arbetet hos handläggarna.

Som Riksrevisionen konstaterade i kapitel två och kapitel tre finns det god kännedom om vilka fel som orsakar felaktiga utbetalningar. Rapporter från FUT-delegationen, Statskontoret, Brottsförebyggande rådet och Försäkringskassan har pekat ut förbättringsområden som i stort sammanfaller med Riksrevisionens enkät. Dessa områden skulle med fördel kunna prioriteras i arbetet med att minska de felaktiga utbetalningarna.

3.5.6 Försäkringskassans kontrollstrategi går ej att bedöma

Riksrevisionen bedömer att Försäkringskassans strategi att utföra kontroller så tidigt som möjligt och att kontrollera fler ärenden i förmåner med hög risk kan vara effektiv. Försäkringskassan har dock inga uppgifter på hur stort felaktigt belopp som ungefärligen undviks respektive upptäckts till följd av de kontroller som sker direkt i handläggningen. Eftersom myndigheten saknar kunskap om besparingsbelopp för kontroller i handläggningen ser Riksrevisionen en risk för att kontrollerna snarare ses som ett hinder för snabb handläggning än som ett sätt att förhindra fel. Särskilt i ljuset av resultatet från enkätundersökningen, där snabbhet premierats framför att göra rätt. Det verkar därmed finnas en inneboende målkonflikt och därför risk för att kontrollerna inte utförs eller prioriteras, speciellt när arbetsbelastningen för handläggare är hög. Riksrevisionen kan inte bedöma effektiviteten i att använda sig av en strategi med tidiga kontroller.

Försäkringskassan har under 2015 implementerat modellen för systematisk kvalitetsutveckling. Modellen har använts till att mäta kvaliteten i handläggning, i samordning och kundkommunikation. Riksrevisionen anser att det är positivt att Försäkringskassan nu (2016) har en fungerande modell på plats och därigenom kan uttala sig om kvaliteten i verksamheten. Det kommer med största sannolikhet innebära att Försäkringskassan har möjlighet att utvärdera sina insatser.

4 Regeringens styrning

4.1 Styrningen av Försäkringskassan

Regeringar har successivt skärpt instruktionen för Försäkringskassans arbete mot felaktiga utbetalningar. Skrivningarna har gått från att stävja bidragsbrott och motverka felaktiga utbetalningar (Försäkringskassans instruktion för 2008) till att säkerställa att Försäkringskassan inte gör felaktiga utbetalningar och motverka bidragsbrott (Försäkringskassans instruktion sedan 2010).⁵⁸ Vidare står i instruktionen att Försäkringskassans föreskrifter, styrande dokument och rutiner ska vara kostnadseffektiva och enkla att både förstå och följa.⁵⁹

I regleringsbrevet har regeringen sedan bildandet av Försäkringskassan 2005 gett myndigheten årliga uppdrag kring felaktiga utbetalningar.

I de senaste årens regleringsbrev finns ett särskilt uppdrag där Försäkringskassan ska redovisa och kommentera myndighetens arbete att säkerställa att felaktiga utbetalningar inte görs, arbetet med att motverka bidragsbrott samt arbetet med smarta kontrollsystem. Enligt regleringsbrevet för 2015 ska Försäkringskassan även redovisa myndighetens arbete med att utveckla träffsäkra kontrollsystem samt hur arbetet med kontrollutredningar fortlöper. Myndigheten ska särskilt redovisa kontrollarbetet inom assistansersättningen och hur samverkan med andra myndigheter fungerar.

Försäkringskassan fick också i uppdrag att redovisa kvaliteten i handläggningen i enlighet med myndighetens nya kvalitetsutvecklingsmodell. Av redovisningen ska det framgå hur myndigheten säkrar rättssäker handläggning, rätt beslut och rätt utbetalning samt hur myndigheten arbetar för att minska de oavsiktliga felen.

För budgetåren 2013 och 2014 fick Försäkringskassan även i uppdrag att särskilt redovisa vilka åtgärder som vidtagits för att minska oavsiktliga fel från handläggare eller den sökande och vilka behov myndigheten såg av att stärka kontrollperspektivet i den ordinarie handläggningen. I regleringsbrevet för 2015 fick Försäkringskassan i uppdrag att redovisa resultatet av kvaliteten utifrån den nyligen införda kvalitetsmodellen. Vidare ska redovisningen innehålla en beskrivning av hur Försäkringskassan arbetar för att minska de oavsiktliga felen. Myndigheten ska också redovisa hur de arbetar med att säkerställa att felaktiga utbetalningar inte görs och att bidragsbrott ska motverkas. I redovisningen ska även beskrivas hur myndigheten

⁵⁸ 2 § fjärde stycket förordningen (2007:1235) med instruktion för Försäkringskassan, 2 § tredje stycket förordningen (2009:1174) med instruktion för Försäkringskassan.

⁵⁹ 2 § andra stycket förordningen (2009:1174) med instruktion för Försäkringskassan.

arbetar med att utveckla träffsäkra kontrollsystem och hur arbetet med kontrollutredningar fortlöper. Särskilt fokus är på assistansersättningen och hur samverkan med andra myndigheter fungerar.

Vad gäller specifika områden har regeringen för åren 2012–2015 gett Försäkringskassan uppdrag riktade mot assistansersättningen som bland annat handlar om god kontroll och säkerhet i besluten.⁶⁰ Inför att frånvarointyget från förskola/skola skulle tas bort 2013 fick Försäkringskassan i uppdrag att redovisa vilka åtgärder man skulle vidta på kort och lång sikt för att förhindra fel och missbruk inom den tillfälliga föräldrapenningen. Även resultatet av genomförda kontroller skulle redovisas.⁶¹ Inspektionen för Socialförsäkringen (ISF) fick samma år i uppdrag att bland annat följa Försäkringskassans arbete med att förhindra felaktiga utbetalningar inom tillfällig föräldrapenning.⁶² Andra förmåner som berörts av specifika uppdrag har varit bostadstillägg och tandvårdsstöd.⁶³

Vad gäller återkrav och fordringsverksamheten har regeringen lämnat uppdrag i regleringsbrev för 2013. Uppdragen innebar att Försäkringskassan skulle identifiera orsaker till att fordringsstocken vuxit kraftigt under det senaste decenniet samt föreslå möjliga åtgärder för att förhindra en fortsatt tillväxt och för att minska den befintliga stocken. Vidare skulle Försäkringskassan föreslå mål på området och analysera effektiviteten i återkravs- och fordringshanteringen.⁶⁴

I regleringsbrevet för 2014 fick Försäkringskassan i uppdrag att genomföra en kartläggning av överskuldssättning till följd av återkrav och återbetalningar av bostadsbidrag och underhållsstöd.⁶⁵ Slutligen fick Försäkringskassan i uppdrag 2013 att redovisa effekter av en regelförändring av bostadstillägg. I uppdraget ingick att redogöra för mängden felaktiga utbetalningar och återkrav.⁶⁶

4.2 Förändringar av utformningen av förmånerna

En förenkling av förmånernas regelverk kan minska risken för oavsiktliga fel samtidigt som administrationskostnader kan minska och förutsägbarheten för försäkringen kan öka. Ett komplicerat regelverk kan även försvåra handläggarnas arbete med att utreda och bedöma rätten till och storleken på förmånen. Färre oavsiktliga fel kan göra att resurser frigörs till andra områden. Dock kan regelförenklingar

⁶⁰ Socialdepartementet, 2014, *Uppdrag att redovisa åtgärder för att säkerställa en bättre kontroll och en mer rättssäker hantering av assistansersättningen*, (S2013/3515/FST och S2014/398/FST).

⁶¹ Regleringsbrev för budgetår 2013 avseende Försäkringskassan.

⁶² Regleringsbrev för budgetår 2013 avseende Inspektionen för socialförsäkringen.

⁶³ Regleringsbrev för budgetår 2013 och 2014 avseende Försäkringskassan.

⁶⁴ Regleringsbrev för budgetåret 2013 avseende Försäkringskassan.

⁶⁵ Regleringsbrev för budgetåret 2014 avseende Försäkringskassan.

⁶⁶ Regleringsbrev för budgetåret 2013 avseende Försäkringskassan.

medföra förändringar till exempel inom förmånernas träffsäkerhet för vissa målgrupper. I tabell 4.1 presenteras ett sammandrag av arbetet med att förändra de för granskningen utvalda förmånerna. En förändring som skulle påverka flera förmåner är inrapportering av månadsuppgifter. Detta har föreslagits av tre olika utredningar sedan 2008 samt av Brottsförebyggande rådet och fått bifall av Försäkringskassan.⁶⁷

Tabell 4.1 Förändringar av regelverk för olika förmåner

Förmån/genomgripande förändring	Genomförd	Pågående
Assistansersättning	X	SOU 2014:9: Grundscha-blon i stället för timscha-blon, Försäkringskassan: uppgifter till tillsynsmyndigheten, barn/vårdnadshavare ej arbetsgivare åt egna assistenter, läkarut-låtande vid ansökan om assistansersättning och efterskotts-betalning.
Bostadsbidrag		Försäkringskassan: schabloniserad bostadskostnad.
Föräldrapenning	X	Försäkringskassan: reserverade dagar som dubbeldagar, föräldrapenning för hela inskolningen i förskolan, föräldrapenning för besök hos mödravårdscentralen.
Sjukersättning	X	Inga pågående förändringsarbeten.

Källa: SOU 2014:9 Förändrad assistansersättning – en översyn av ersättnings-systemet, betän-kande av Assistansersättningsutredningen, Försäkringskassan 2012c, 2013a, 2014a, Försäkrings-kassans antikrängelkatalog 2012–2014, (dnr. 003042-2013, dnr. 003421–2014, dnr. 003421–2014)e-post från Socialdepartementet. Se bilaga 5 för mer utförlig beskrivning.

Tabellen visar att regeringen har genomfört eller arbetar med förändringar av regelverken för ett flertal förmåner. Den enskilda förmån som regeringen har prioriterat högst är assistansersättningen.

4.2.1 Särskilda uppdrag

Under 2011 gav regeringen Försäkringskassan ett särskilt uppdrag att ta fram för-enklingförslag i syfte att göra det lättare att göra rätt, både för medborgaren och för

⁶⁷ SOU 2008:74 Rätt och riktigt – Åtgärder mot felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen betänkande av Delegationen mot felaktiga utbetalningar. SOU 2011:40 Månadsuppgifter – snabbt och enkelt, be-tänkande av Månadsuppgiftsutredningen, SOU 2015:21 Mer trygghet och bättre försäkring, slutbetän-kande av Parlamentariska socialförsäkringsutredningen, Brå 2015, Intyget som dörröppnare till väl-färdssystemet – En rapport om välfärdsbrott med felaktiga intyg, (rapport 2015:8); Försäkringskassan 2011d, Yttrande över betänkandet Månadsuppgifter – snabbt och enkelt (SOU 2011:40), (dnr. 045802-2011);

Försäkringskassan.⁶⁸ Uppdraget resulterade i en antikrångelkatalog med 34 förslag som Försäkringskassan redovisade 2012.⁶⁹ Därefter lämnade Försäkringskassan på eget initiativ ytterligare fem antikrångelkataloger till regeringen, den senaste i december 2015.⁷⁰

Tjänstemän vid Socialdepartementet menar att det är både värdefullt och viktigt att Försäkringskassan lyfter de problem myndigheten ser med regelverken. Beredningen av förslagen har dock inneburit ett stort arbete då det varierat i vilken grad Försäkringskassan utrett förslagen.⁷¹ Socialdepartementet har för vissa förslag önskat mer detaljerad redovisning och kostnadsberäkningar från Försäkringskassan. En antikrångelsamordnare har utsetts på departementet i syfte att samordna arbetet med att hantera de inkomna förslagen.⁷²

Försäkringskassan har tillförts extra anslag under perioden 2013–2016 för kostnader för investeringar i IT-system och för personal som ska arbeta med att förstärka handläggningen och kontrollen av assistansersättningen. Totalt handlar det om 110 miljoner fördelade under fyra år.⁷³

4.3 Inrättande av tillsynsmyndighet

Inspektionen för Socialförsäkringen (ISF) inrättades i november 2008 och startade sin verksamhet i april 2009. Bakgrunden till bildandet var att det saknades en objektiv granskare av Försäkringskassan efter att Riksförsäkringsverket och de allmänna försäkringskassorna gick upp i samma myndighet. Regeringen konstaterade att det var angeläget att socialförsäkringsadministrationen kontinuerligt granskades för att förhindra felaktiga utbetalningar och obehörigt utnyttjande av försäkringen.⁷⁴

Inom ramen för felaktiga utbetalningar var ISF delaktig i samverkansuppdraget 2009–2012. Förutom delaktigheten i samverkansuppdraget har ISF publicerat tre rapporter som berör olika delar av felaktiga utbetalningar. ISF publicerade också 2011 en rapport om bidragsbrott och skattebrott som genomfördes i samarbete med

⁶⁸ Socialdepartementet, 2011, *Uppdrag om förenklingsarbete*, (S2011/11077/SF).

⁶⁹ Försäkringskassan 2012c, *Försäkringskassans förslag på minskat krångel, svar på regeringsuppdrag*, (dnr. 84150-2011).

⁷⁰ Se Bilaga 3

⁷¹ Skriftlig information från Socialdepartementet 2015-06-16.

⁷² Skriftlig information från Försäkringskassan 2016-03-23.

⁷³ Prop. 2012/13:1 Budgetpropositionen för 2013, utgiftsområde 9, avsnitt 7.16.4, bet. 2012/13:SoU1, Utgiftsområde 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg, rskr. 2012/13:115, riksdagskrivelse.

⁷⁴ Bet. 2008/2009:SfU1 Bidragsbrottslag

Brottsförebyggande rådet. Felaktiga utbetalningar har dessutom omnämnts i tre årliga rapporter.⁷⁵ Under 2016 och 2017 beräknas ytterligare två rapporter publiceras inom dels bostadsbidrag, dels Försäkringskassans hantering av fel.

4.4 Informationsutbyte

Regeringen har fastställt i myndighetens instruktion att Försäkringskassan ska samverka med berörda myndigheter, kommuner och landsting, samt andra berörda parter för att bedriva en effektiv och rättssäker verksamhet samt därvid särskilt verka för att felaktiga utbetalningar inte görs.⁷⁶ Uppgiften har funnits med i myndighetens instruktion sedan 2010. Arbetsförmedlingen har i likhet med Försäkringskassan en skrivning om att samverka med andra parter för att motverka felaktiga utbetalningar.⁷⁷

I instruktionerna för Skatteverket och Centrala studiestödsnämnden saknas skrivningar om att samverka med andra myndigheter i syfte att motverka felaktiga utbetalningar. Inte heller finns sådana skrivningar i respektive myndighets regleringsbrev. I instruktionerna för Migrationsverket och Pensionsmyndigheten finns vagare skrivningar om samverkan.⁷⁸

Socialdepartementet har inte fått indikationer från Försäkringskassan gällande brister i samverkan med andra aktörer.

Socialdepartementet känner till att det föreligger hinder för att myndigheter ska kunna utbyta information sinsemellan. Till exempel får inte Skatteverket meddela Försäkringskassan om misstänkta oegentligheter i assistansbolag. Dock har Justitiedepartementet tagit fram promemorian *Informationsutbyte vid samverkan mot grov organiserad brottslighet* (Ds 2014:30) med förslag på sekretesslättning mellan myndigheter vid samverkan mot grov organiserad brottslighet. Regeringen har lämnat en proposition till riksdagen.⁷⁹ Promemorian har remitterats och regeringen arbetar för närvarande med förslagen.

Efter Brås rapport om välfärdsbrott med felaktiga intyg har regeringen tillsatt en utredning. Utredningen ska bland annat kartlägga den ekonomiska brottsligheten som i organiserade och systematiska former begås mot välfärdssystemen och andra

⁷⁵ Inspektionen för Socialförsäkringen 2011a, 2011b, 2011c, 2012b, 2013, 2014a, 2014b, 2014c, (*Optimering av kontrollinsatser*, (Rapport 2011:9), *Bidragsbrott och skattebrott*, (Rapport 2011:12), *Kontrollen av tandvårdsstödet*, (Rapport 2011:18), *Årlig rapport 2011*, (Rapport 2012:2), *Årlig rapport 2012*, (Rapport 2013:2), *Årlig rapport 2013*, (Rapport 2014:2), *Återkravshandläggning på Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten*, (rapport 2014:3), *Handläggning av bostadstillägg*, (Rapport 2014:14))

⁷⁶ 5 § förordningen (2009:1174) med instruktion för Försäkringskassan.

⁷⁷ 4 § förordningen (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingen

⁷⁸ 2 § förordningen (2007:996) med instruktion för Migrationsverket, 2 och 6 §§ förordningen (2009:1173) med instruktion för Pensionsmyndigheten.

⁷⁹ Prop. 2015/16:167, *Informationsutbyte vid samverkan mot organiserad brottslighet*.

närliggande skattefinansierade eller skattesubventionerade system. Vidare ska utredningen följa upp och utvärdera informationsutbytet mellan brottsutsatta eller på annat sätt berörda myndigheter samt föreslå åtgärder som effektiviserar de brottsbekämpande myndigheternas förutsättningar att utreda och motverka organiserad och systematisk ekonomisk brottslighet mot välfärden.⁸⁰

4.5 Socialdepartementets uppfattning om Försäkringskassans arbete

Vid intervju med tjänstemän vid Socialdepartementet framgår att de är nöjda med Försäkringskassans arbete med att minska felaktiga utbetalningar. De påpekar att Försäkringskassan kommit långt i sitt arbete med felaktiga utbetalningar, såsom utvecklande av riskprofiler och smarta kontroller, och myndigheten lyfts fram som ett gott exempel jämfört med andra myndigheter. Tjänstemännen bedömer samtidigt att omfattningen av felutbetalningar sannolikt fortfarande är stor. Vidare ser Regeringskansliet en risk för fler felutbetalningar till följd av ökade volymer och hög arbetsbelastning bland handläggarna. Regeringskansliet följer därför utvecklingen för att försöka säkerställa att myndigheten har tillräckliga medel.⁸¹

4.6 Hur har regeringens styrning förändrats sedan 2012?

Som framkommit i detta kapitel har regeringen vidtagit en mängd åtgärder som bland annat syftar till att motverka felaktiga utbetalningar sedan 2012. Dessförinnan var de största enskilda insatserna tillsättandet av FUT-delegationen och samverkansuppdraget. De bägge insatserna lämnade ett antal rekommendationer. Riksrevisionen har inte följt upp i vilken utsträckning samtliga förslag har genomförts. Istället har de rekommendationer som stämmer väl med Riksrevisionens avgränsning följts upp. Sammantaget handlar det om fyra förslag från FUT-delegationen och fem förslag från samverkansuppdraget.⁸²

De förslag som har genomförts inom ramen för FUT-delegationens arbete är förslaget om att skärpa det övergripande målet för felaktiga utbetalningar för Försäkringskassan (om än med en något annorlunda formulering). Även förslaget om att inrätta en tidsbegränsad beredning mot felaktiga utbetalningar har genomförts (om än med en något annan utformning än i förslaget).⁸³

De två förslag från FUT-delegationen som inte har genomförts är dels förslaget om månadsuppgifter på individnivå, dels förslaget om att Försäkringskassan vart tredje

⁸⁰ *Organiserad och systematisk ekonomisk brottslighet mot välfärden*, dir. 2015:96.

⁸¹ Intervju 14, Socialdepartementet, myndighetshandläggare, 2015-05-29. Skriftlig information från Socialdepartementet 2015-08-11.

⁸² Se bilaga 2 för förslagen från FUT-delegationen.

⁸³ Se bilaga 2.

år ska genomföra omfattningsstudier. Som framgått av kapitel 3 fick Försäkringskassan senast uppdraget att genomföra en omfattningsstudie 2010.

Av de fem förslagen som samverkansuppdraget lämnade har ett genomförts. Förslaget innebar att systemövergripande risker bör hanteras inom ramen för de berörda myndigheters interna styr- och kontrollarbete enligt de ansvar som framgår av föreskrifter och allmänna råd till förordningen om intern styrning och kontroll.⁸⁴

Övriga förslag från samverkansuppdraget som inte genomförts handlar om fortsatt samverkan i syfte att tillämpa best practice och riskhantering för felaktiga utbetalningar vid genomförande av omfattningsstudier. Även att det bör vara en myndighet som ska samordna statistikinhämtning och ansvara för de framtagna indikatorerna samt ett fortsatt samarbete, en kunskapsöverföring om underrättelseskyldigheten samt nätverk som återkommande träffas återkommande kring informationsinsatser är förslag som lämnats.

I regeringsförklaringen den 15 september 2015 aviserade statsministern att fusket i välfärden ska bekämpas och att en ny fuskdelegation ska tillsättas. Frågan bereds för närvarande i Regeringskansliet.⁸⁵

4.7 Riksrevisionens sammanfattade analys

Försäkringskassan lämnar årligen förslag till regeringen som bland annat handlar om åtgärder för att minska felaktiga utbetalningar. Av de 80-talet förslag som har lämnats sedan 2012 har regeringen genomfört eller behandlat 15, samtidigt som ett antal förslag bereds för närvarande. Det förberedande beredningsarbetet har varierat mellan olika förslag, vilket har påverkat regeringens möjligheter till genomförande. Riksrevisionen ser positivt på Försäkringskassans arbete med att ta fram förslag till regelförenklingar. Dock riskerar den låga genomförandegraden att mycket av arbetet görs i onödan.

Riksrevisionen kan vidare konstatera att regeringen efter 2010 inte har gett Försäkringskassan i uppdrag att genomföra någon övergripande studie av storleken på de felaktiga utbetalningarna. Avsaknaden av sådana uppgifter medför svårigheter att bedöma om Försäkringskassans insatser minskar de felaktiga utbetalningarna. Om avsaknaden av analys beror på brister i metoden bör Försäkringskassan ha fått ett uppdrag att ta fram andra sätt att skatta storleken på de felaktiga utbetalningarna.

Inte heller Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) har översiktligt granskat Försäkringskassans arbete med att minska de felaktiga utbetalningarna. Således kan

⁸⁴ Se bilaga 4 för Samverkansuppdragets rekommendationer.

⁸⁵ Regeringen 2015, *Regeringsförklaringen den 15 september 2015*. (Hämtat från regeringens webbplats 23 maj 2016).

inte heller ISF avgöra om och i vilken utsträckning Försäkringskassans arbete har påverkat de felaktiga utbetalningarna.

Något som ytterligare försvårar arbetet med att minska de felaktiga utbetalningarna är variationerna i kraven på myndighetssamverkan i de olika myndigheternas instruktioner. Det finns även begränsningar i möjligheterna till elektroniskt informationsutbyte mellan Försäkringskassan och till exempel Skatteverket. Justitiedepartementet har tagit initiativ till en utredning som syftar till att se över begränsningarna i informationsutbytet, för assistansersättningen har regeringen redan beslutat om förändringar. Regeringen har även tagit initiativ till att ta fram direktiv som ska underlätta för myndigheter att utbyta information. Enligt Riksrevisionen kan sådana möjligheter medföra en ökad automatisering och resursallokering till de förmåner som kräver manuell handläggning.

Sammantaget kan Riksrevisionen konstatera att regeringens styrning återspeglas av inriktningen i Försäkringskassans arbete. Försäkringskassan har således gjort som regeringen har önskat, men inte tagit egna initiativ på detta område. Detta kan vara en bidragande orsak till att centrala uppgifter som är nödvändiga för att bedöma arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar saknas. Regeringen har genom Socialdepartementet låtit Försäkringskassans arbete med olika insatser utan att efterfråga information om kostnadseffektivitet, något som Försäkringskassan ska se till enligt förordning (2009:1174) med instruktion för Försäkringskassan. Om regeringen efterfrågat uppgifter om kostnadseffektivitet hade Försäkringskassan sannolikt tagit fram många av de uppgifter som Riksrevisionen efterfrågat. Vidare förefaller regeringen ha prioriterat andra områden såsom till exempel förtroende, som förvisso kan ha bäring på felaktiga utbetalningar, och därmed inte specifikt uttryckt området felaktiga utbetalningar annat än det uppdrag som finns i regleringsbrevet. Den prioritering som har fått genomslag är arbetet med assistansersättningen, som regeringen uttryckligen prioriterat. Avsaknaden av tydliga styrsignaler inriktade mot det övergripande arbetet mot felaktiga utbetalningar har visat sig genom att det inte finns några uppgifter om vare sig den totala omfattningen eller uppgifter för att mäta kostnadseffektivitet.

Referenslista

Riksdag och regering

Bet. 1985/86:KU21 om en ny förvaltningslag, m.m.

Bet. 2006/07:SfU12 Bidragsbrottlag

Bet. 2007/08:SfU7 Underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen

Bet. 2008/09:KU2 Utökat elektroniskt informationsutbyte

Bet. 2012/13:SoU1 Utgiftsområde 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg

Bet. 2012/13:SfU16 Enklare regler i socialförsäkringen

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

Delegationen mot felaktiga utbetalningar 2007, *Vad kostar felen? Omfattning av felaktiga utbetalningar från trygghetssystemen*, Rapport 7

Dir. 2010:48, *Hållbara försäkringar vid sjukdom och arbetslöshet*, kommittédirektiv

Dir. 2015:96, *Organiserad och systematisk ekonomisk brottslighet mot välfärden*, kommittédirektiv

Justitiedepartementet 2014, *Informationsutbyte vid samverkan mot grov organiserad brottslighet*, Ds 2014:30

JO:s ämbetsberättelse 2014/15 s. 515. Dnr: 5060-2012

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

Prop. 2007/08:160 Utökat elektroniskt informationsutbyte

Prop. 2012/13:1 Budgetpropositionen för 2013

Prop. 2012/13:169 Enklare regler i socialförsäkringen

Prop. 2014/15:1 Budgetproposition för 2015

Prop. 2015/16:167 Informationsutbyte vid samverkan mot organiserad brottslighet

Regeringen 2015, *Regeringsförklaringen den 15 september 2015*, hämtat från regeringens webbplats 23 maj 2016

Rskr. 2006/07:214 Riksdagsskrivelse

Rskr. 2007/08:166 Riksdagsskrivelse

Rskr. 2008/09:28 Riksdagsskrivelse

Rskr. 2012/13:115 Riksdagsskrivelse

Rskr. 2013/14:4 Riksdagsskrivelse

Socialdepartementet 2011, *Uppdrag om förenklingsarbete*, S2011/11077/SF

Socialdepartementet 2013, *Uppdrag om arbete med internationella ärenden*, S2011/4671/SF

Socialdepartementet 2014, *Uppdrag att redovisa åtgärder för att säkerställa en bättre kontroll och en mer rättssäker hantering av assistansersättningen*, S2013/3515/FST och S2014/398/FST

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

SOU 2010:29 *En ny förvaltningslag*, betänkande av Förvaltningslagsutredningen

SOU 2011:40 *Månadsuppgifter – snabbt och enkelt*, betänkande av Månadsuppgiftsutredningen

SOU 2012:6 *Åtgärder mot fusk och felaktigheter med assistansersättning*, betänkande av Utredningen om assistansersättningens kostnader

SOU 2014:9 *Förändrad assistansersättning – en översyn av ersättningssystemet*, betänkande av Assistansersättningsutredningen

SOU 2015:21 *Mer trygghet och bättre försäkring*, slutbetänkande av Parlamentariska socialförsäkringsutredningen

Myndigheter

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

Ekonomistyrningsverket 2011, *Samverkansuppdrag mot felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen 2010*, rapport 2011:11

Ekonomistyrningsverket 2012, *Gemensam skrivelse, Samverkansuppdraget om utveckling av metoder för och redovisning av resultatet av arbetet mot felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen*, rapport 2012:6

Försäkringskassan 2010, *Felaktiga utbetalningar och brott mot socialförsäkringen*, dnr. 002939-2010

Försäkringskassan 2011a, *Försäkringskassans förslag för minskat krångel*, dnr. 84150-2011

Försäkringskassan 2011b, *Försäkringskassans årsredovisning 2010*

Försäkringskassan 2011c, *Svar på regeringsuppdrag; Försäkringskassans Fordringsverksamhet*, 2011-03-24

Försäkringskassan 2011d, *Yttrande över betänkandet Månadsuppgifter – snabbt och enkelt (SOU 2011:40)*, dnr. 045802-2011

Försäkringskassan 2012a, *Fler förslag på minskat krångel*, dnr. 54379-2012

Försäkringskassan 2012b, *Förenklad hantering av felutbetalning vid små belopp, beslut och beslutsunderlag*, dnr. 040743-2012

Försäkringskassan 2012c, *Försäkringskassans förslag på minskat krångel, svar på regeringsuppdrag*, dnr. 84150-2011

Försäkringskassan 2012d, *Försäkringskassans årsredovisning 2011*

Försäkringskassan 2012e, *Kontrollpolicy*, dnr. 090548-2010

Försäkringskassan 2012f, *Försäkringskassans kontrollutredningar under 2011*, dnr. 006106-2012

Försäkringskassan 2013a, *Fler förslag för minskat krångel*, dnr. 024200-2013

Försäkringskassan 2013b, *Försäkringskassans årsredovisning 2012*

Försäkringskassan 2013c, *Processen för att utreda och besluta om assistansersättning, produktionsprocess 2007-02 version 5.2*

Försäkringskassan 2013d, *Svar på uppdrag i regleringsbrev för 2013 avseende Försäkringskassan, "Fodringsstock och fordringshantering"*, dnr. 003043-2013-FPPB

Försäkringskassan 2013e, *Särskild redovisning av arbetet med att säkerställa att felaktiga utbetalningar inte görs och att motverka bidragsbrott, svar på regeringsuppdrag*, dnr. 003042-2013

Försäkringskassan 2014a, *Fler förslag för minskat krångel*, dnr. 048025-2013

Försäkringskassan 2014b, *Fler förslag på minskat krångel*, dnr. 9030-2014

Försäkringskassan 2014c, *Försäkringskassans arbete för att åstadkomma bättre kontroll och större rättssäkerhet i administrationen av assistansersättningen – återrapportering av regeringsuppdrag*, dnr. 002628-2014

Försäkringskassan 2014d, *Försäkringskassans årsredovisning 2013*

Försäkringskassan 2014e, *Implementering av Försäkringskassans nya kvalitetsutvecklingsmodell, internrevisionsrapport 2014:6*

Försäkringskassan 2014f, *Nyckelkontroller inom utbetalningsprocessen, internrevisionsrapport 2014:1*

Försäkringskassan 2014g, *Riskrapport inför 2014*, dnr. 055529-2013

Försäkringskassan 2014h, *Svar på ISF:s rapport 2014:3 Återkravshandläggning på Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten – Styrning och tillämpning*, dnr. 008971-2014

Försäkringskassan 2014i, *Särskild redovisning av arbetet med att säkerställa att felaktiga utbetalningar inte görs och att motverka bidragsbrott, svar på regeringsuppdrag*, dnr. 003421-2014

Försäkringskassan 2015a, *Beloppsgräns återkrav, beslut och beslutsunderlag*, dnr. 001940-2015

Försäkringskassan 2015b, *Försäkringskassans årsredovisning 2014*

Försäkringskassan 2015c, *Hantering av assistansersättning – Försäkringskassans arbete för att få bättre kontroll och större rättssäkerhet i administrationen av assistansersättningen*, dnr. 005773-2015

Försäkringskassan 2015d, *Införandet av efterskottsbetalning i assistansersättningen*, dnr. 038395-2013

Försäkringskassan 2015e, *Svar på ISF:s rapport 2015:12 om Försäkringskassans hantering av tillfällig föräldrapenning*, dnr. 052685-2015

Försäkringskassan 2015f, *Särskild redovisning av arbetet med att säkerställa att felaktiga utbetalningar inte görs och att motverka bidragsbrott, svar på regeringsuppdrag*, dnr. 003421-2014

Försäkringskassan 2015g, *Modellen för systematisk kvalitetsutveckling*, Internrevisionsrapport 2015:15

Försäkringskassan 2016a, *Särskild redovisning av felaktiga utbetalningar, svar på regeringsuppdrag*, dnr. 005742-2015

Försäkringskassan 2016b, *Försäkringskassans årsredovisning 2015*

Inspektionen för socialförsäkringen 2010, *Regionala skillnader i sjukförsäkringens utfall – en analys av utvecklingen 1996-2010*, rapport 2010:6

Inspektionen för socialförsäkringen 2011a, *Optimering av kontrollinsatser*, rapport 2011:9

Inspektionen för socialförsäkringen 2011b, *Bidragsbrott och skattebrott*, rapport 2011:12

Inspektionen för socialförsäkringen 2011c, *Kontrollen av tandvårdsstödet*, rapport 2011:18

Inspektionen för socialförsäkringen 2012a, *Assistansmarknaden – En analys av timschablonen*, rapport 2012:12

Inspektionen för socialförsäkringen 2012b, *Årlig rapport 2011*, rapport 2012:2

Inspektionen för socialförsäkringen 2013, *Årlig rapport 2012*, rapport 2013:2

Inspektionen för socialförsäkringen 2014a, *Återkravshandläggning på Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten – Styrning och tillämpning*, rapport 2014:3

Inspektionen för socialförsäkringen 2014b, *Handläggning av bostadstillägg*, rapport 2014:14

Inspektionen för socialförsäkringen 2014c, *Årlig rapport 2013*, rapport 2014:2

Inspektionen för Socialförsäkringen 2015a, *Individuell eller standardiserad socialförsäkring – En diskussion för mer rättssäker handläggning*, Arbetsrapport 2015:3

Inspektionen för Socialförsäkringen 2015b, *Årlig rapport 2014*, rapport 2015:1

Riksrevisionen 2010, *Informationsutbyte mellan myndigheter med ansvar för trygghets-system – Har möjligheter till effektivisering utnyttjats?*, (RiR 2010:18)

Riksrevisionen 2013, *Bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd till pensionärer – när förmånerna fram?*, RiR (2013:7)

Statskontoret 2010), *Försäkringskassans kontrollarbete – drivkrafter och dimensioneringar*, rapport 2010:9

Övrigt

Department for Work and Pensions (2015), *Fraud and Error in the Benefit System: final 2014/2015 estimates first release*

Korsell, Hagstedt och Skinnari (2008). *Från kelgrisar till styvbarn – Fusket med välfärdssystemet*. I *Nordisk tidskrift för kriminalvetenskap*, nr. 1, s. 21–38

Riksrevisionen har granskat regeringens och Försäkringskassans arbete med att motverka felaktiga utbetalningar sedan 2012. Riksrevisionens övergripande slutsats är att arbetet har varit nedprioriterat. Det grundar Riksrevisionen på följande:

Regeringen eller Försäkringskassan har inte efterfrågat eller genomfört någon ny skattning av de totala kostnaderna för de felaktiga utbetalningarna. Den senaste studien från 2010 visade att de felaktiga utbetalningarna kan ha uppgått till 8 miljarder kronor för de förmåner som ingår i granskningen. Försäkringskassans återkrav uppgick 2014 till cirka 1 miljard kronor vilket skulle innebära att knappt 13 procent har upptäckts.

Handläggare på Försäkringskassan upplever att snabbhet har prioriterats framför att göra rätt och de har låtit bli att utreda misstänkta fel på grund av bland annat tidsbrist.

Varken regeringen eller Försäkringskassan har efterfrågat eller försökt utvärdera Försäkringskassans insatser i vad mån de minskar de totala felaktiga utbetalningarna, om de är kostnadseffektiva eller hur effektiv återkravsverksamheten är.

Riksrevisionens rekommendationer är i huvudsak att regeringen och Försäkringskassan ska mäta de totala felaktiga utbetalningarna och påbörja ett utvecklingsarbete för att minska osäkerheten i beräkningarna. Vidare bör Försäkringskassan mäta effektiviteten i sina insatser för att minska de felaktiga utbetalningarna.

ISSN 1652-6597

ISBN 978-91-7086-404-9

Beställning: www.riksrevisionen.se

RIKSREVISIONEN

NYBROGATAN 55, 114 90 STOCKHOLM

08-5171 40 00

WWW.RIKSREVISIONEN.SE