



Försäkringskassan
103 51 STOCKHOLM

Datum 2008-03-25
Dnr 32-2007-0605

Brister i den interna styrningen och kontrollen vid Försäkringskassan samt årsredovisning 2007

Rikskrevisionen har granskat Försäkringskassans årsredovisning, daterad 2008-02-21. Syftet har varit att bedöma om redovisningen och underliggande redovisning är tillförlitlig och räkenskaperna rättvisande samt om ledningens förvaltning följer tillämpliga föreskrifter och särskilda beslut.

Rikskrevisionen har avgivit revisionsberättelse utan invändning men vill fästa styrelsens uppmärksamhet på nedanstående.

Rikskrevisionen önskar information senast 2008-05-15 med anledning av våra iakttagelser i denna rapport.

1 Sammanfattning

Rikskrevisionen har vid den årliga granskningen av 2007 års årsredovisning gjort flera iakttagelser som visar på att det finns brister i den interna styrningen och kontrollen vid Försäkringskassan. De olika iakttagelserna framgår nedan.

Av årsredovisningen framgår de brister som förevarit under året samt vilka åtgärder som vidtagits för att åtgärda bristerna.

Rikskrevisionen vill peka på vikten av att styrelsen och Försäkringskassan fortsätter det påbörjade arbetet med att åtgärda bristerna i den interna styrningen och kontrollen samt att ta fram en samlad beskrivning över den kontrollstruktur som finns inom Försäkringskassan. De iakttagna bristerna visar på behov av förbättringar i sig, men även på behov av förtydliganden för att styrelsen i årsredovisningen 2008 ska kunna göra en bedömning av den interna styrningen och kontrollen i enlighet med förordningen om årsredovisning och budgetunderlag.

Av Försäkringskassans årsredovisning framgår vidare en redovisning av förekomsten och uppskattade belopp för felaktiga utbetalningar.

Rikskrevisionen anser att Försäkringskassan bör överväga att i nästa årsredovisning ytterligare förbättra beskrivningen av den bedömda omfattningen av felaktiga utbetalningar samt den metod Försäkringskassan använder för att bedöma denna.



2 Brister i intern styrning och kontroll

2.1 Trolöshet mot huvudman, möjlig på grund av brister i den interna styrningen och kontrollen

lakttagelse

Den 24 maj 2007 blev Försäkringskassan uppmärksam på att en tidigare anställd gjort sig skyldig till trolöshet mot huvudman och under två års tid genomfört felaktiga utbetalningar avseende assistansersättning som uppgick till närmare 36 mnkr. Försäkringskassans egna utredningar visar att detta varit möjligt på grund av att flera viktiga interna kontrollåtgärder inte fungerat som det var tänkt.

Vid genomgång med Riksrevisionen redovisar Försäkringskassan framför allt följande brister:

- Brister i det IT-baserade handläggningssystemets uppbyggnad och inbyggda kontroller eller avsaknad av kontroller. Bidragsformen assistansersättnings kontrollbehov prioriterades inte särskilt vid systemutvecklingen som avsåg flera bidragsformer.
- Låg medvetandegrad om det IT-baserade handläggningssystemets brister har lett till att kompenserande kontroller inte införts eller utförts.
- Flera interna kontroller av manuell karaktär har inte fungerat som det var tänkt t.ex. har innebörden av att attestera inte varit tillförlig förstådd av aktörerna, kontroller av stora utbetalningsbelopp är ofullständiga, har inte utförts på ett korrekt sätt och har ibland inte utförts alls.
- Inga uppföljningar av genomförda kontroller har begärts av ansvariga chefer. Brister i utförandet har därför inte uppmärksamats.

Försäkringskassan har sedan brottet upptäcktes granskat ett antal andra ärenden avseende såväl assistansersättning som andra ärendeslag för att kontrollera om det upptäckta fallet har varit en enskild företeelse eller om fler brott är begångna. Detta har framför allt skett genom att kontroll av de 200 största utbetalningarna i vart och ett av de 13 största ärendeslagen under de senaste 18 månaderna. Försäkringskassans granskning har inte uppdagat något mer brott. Försäkringskassan har också infört flera kontroller för att förhindra att ett sådant brott ska kunna upprepas. Riksrevisionen har inte kunnat granska genomförandet av Försäkringskassans granskning av stora utbetalningar på grund av bristande dokumentation av det utförda arbetet.

Bedömning

Den inträffade händelsen och Försäkringskassans egen utredning visar att brottet varit möjligt på grund av brister i Försäkringskassans interna styrning och kontroll. De åtgärder som vidtagits därefter har förbättrat den interna styrningen och kontrollen men har inte kunnat reparera de brister som funnits under 2007.

Av årsredovisningen framgår de åtgärder som Försäkringskassan vidtagit med anledning av de upptäckta bristerna. Därmed anser vi att årsredovisningen ger en rättvisande bild av bristerna. Samtidigt har den inträffade händelsen tydliggjort att Försäkringskassan behöver förbättra sin



interna styrning och kontroll, det arbetet har påbörjats under 2007, men fortsatt förbättringsarbete kvarstår.

2.2 Brister i redovisningskontroller i ärendeslagen

lakttagelse

Som en effekt av det sedermera konstaterade brottet, trolöshet mot huvudman, beslutade Försäkringskassans styrelse den 20 juni om inriktning av internrevisionens sedan tidigare planerade granskning av intern styrning och kontroll. Försäkringskassans internrevision har den 5 dec 2007 avgivit en rapport (dnr 057320-2007) efter granskning av Försäkringskassans interna styrning och kontroll med avseende på redovisningskontroller. Med redovisningskontroller avses i detta sammanhang dels kontroller som syftar till att säkerställa att endast avsedda betalningar görs av Försäkringskassan, dels den uppföljning som görs av att de beslutade kontrollerna också genomförts.

Av internrevisionens rapport framgår att det föreligger ett antal brister i arbetet med dessa redovisningskontroller. De påtalade bristerna avser både ledningens system för intern styrning och kontroll och att det faktiska kontrollarbetet genomförts bristfälligt i de flesta länen, endast ett län har vid granskningen genomfört alla de beslutade kontrollerna. Att bristerna i utförandet av beslutade kontroller inte upptäckts visar på brister i ledningens uppföljning av kontrollarbetet.

Iakttagelser från internrevisionens granskning har behandlats av styrelsen vid flera tillfällen. Till styrelsemötet den 29 november 2007 avgav GD en lägesrapport. Av denna lägesrapport framgår att internrevisionens påtalade brister ansågs allvarliga samt förslag till hur bristerna kan åtgärdas. Bland annat beslutades att månadsvis genomföra central uppföljning av dessa redovisningskontroller från och med december 2007. Uppföljningens syfte är att kontrollera dels om kontrollerna genomförts fullständigt, dels vilka brister som uppdagats i de utförda kontrollerna. Av Försäkringskassans informationsmeddelande Im 2007:179 framgår att inrapportering av utförda redovisningskontroller ska ske före nästkommande månads utgång. Vid vår granskning per den 12 mars 2008, har ännu inte december 2007 rapporterats in fullständigt, stora delar saknas. Någon uppföljning har heller inte gjorts.

Bedömning

Internrevisionens granskning visar att den interna styrningen och kontrollen, avseende redovisningskontroller, brustit under stora delar av 2007. De åtgärder som beslutats därefter skapar bättre förutsättningar för en fungerande intern styrning och kontroll, men har ännu inte genomförts fullt ut.

Riksrevisionen anser att Försäkringskassan behöver fullfölja sitt arbete med att förstärka den interna styrningen och kontrollen under 2008. Därmed skapas också bättre förutsättningar för att lämna en rättvisande bedömning om den interna styrningen och kontrollen i årsredovisningen 2008.

Riksrevisionen konstaterar att beslut om redovisningskontrollerna fattades av RFV 2004 (ekonomimeddelande Ie-M 2004:038). Detta beslut baserades på självständiga försäkringskassor och har inte anpassats till Försäkringskassans



nuvarande förutsättningar. Den pågående omorganisationen innebär att beslutet behöver ses över för att passa i den nya organisationsstrukturen. Vidare vill Riksrevisionen peka på att kontrollerna bygger på att de existerande IT-systemen för handläggning körs i stordatormiljö och kommer att påverkas av den systemmigrering till ny IT-plattform som pågår vid Försäkringskassan. Riksrevisionen utgår ifrån att Försäkringskassan vid denna systemmigrering beaktar behovet av att den interna styrningen och kontrollen ska fungera.

2.3 Brister som uppmärksammas i Riksrevisionens årliga revision av Försäkringskassan samt genomförd effektivitetsrevision

Iakttagelser

Under 2007 har Riksrevisionen särskilt granskat den interna styrningen och kontrollen vid Gemensam Service i Östersund samt i två ärendeslag, tillfällig föräldrapenning och underhållsstöd. Granskningen av ärendeslagen har genomförts genom besök på ett urval av länskontor samt på huvudkontoret.

Granskningen har resulterat i ett antal iakttagelser. Nedan framgår, i punktform, de viktigaste iakttagelserna som kommit fram vid granskningen. Granskningarnas iakttagelser kommer dessutom mer detaljerat att avrapporteras i separata revisionspromemorior till Försäkringskassan.

Gemensam Service

- Kontrollen av attester för manuella utbetalningar fungerar inte som avsett eftersom kontroll inte utförs av att attestanten är behörig.

Tillfällig föräldrapenning

- Efterkontroller av så kallade utredningslistor som signalerar orimligheter eller korrigeringsbehov i handläggningen, genomförs inte alltid enligt beslutad rutin.
- Den införda kontrollen mot arbetsgivare omfattar endast sådana ärenden som har något inslag av manuell hantering från Försäkringskassan. Detta leder till ett bortfall av de automatiska ärendena, vilka utgör cirka 11 %.
- Urvalet av ärenden som kontrolleras avseende frånvaro hos arbetsgivare och förskola görs inte alltid enligt de fastställda riktlinjerna. En del handläggare väljer en ny arbetsgivare om den första är svår att nå. Detta innebär att kontrollen inte utförs enligt beslut.
- Handläggningssystemet innehåller få tvingande kontroller vid inmatning. Inmatningskontroller syftar till att minska risken för medveten eller omedveten felregistrering. Det saknas också efterkontroller som exempelvis söker ut avvikande eller orimliga mönster i utbetalningarna, vilket skulle kunna kompensera för bristen i inmatningskontrollerna.
- Kvalitetskontroll har inte genomförts i ett av de besökta länen under ett kvartal 2007.



Underhållsstöd

- Försäkringskassan betalar underhållsstöd till den ena föräldern och kräver sedan den underhållsskyldige på återbetalning. Dessa krav på återbetalning har inte ingått i de processbeskrivningar för underhållsstöd som Riksrevisionen tagit del av vid besök på länskontor. Återbetalningar ingår inte heller i den genomförda kvalitetskontrollen. Riksrevisionen ser därmed en risk för att krav på återbetalning inte har prioriterats tillräckligt i kontrollarbetet.
- Verksamhetschef vid respektive lokalkontor är ansvarig för att följa upp att nödvändiga åtgärder vidtas med anledning av de åtgärdslistor som genereras i handläggningssystemet. Det saknas centrala rutiner eller riktlinjer för hur denna uppföljning ska ske. Ingen dokumenterad uppföljning, av att listorna har åtgärdats, finns vid de besökta lokalkontoren, vilket enligt uppgift skett under tidigare år. Den faktiska hanteringen av åtgärdslistorna är olika vid olika län, t.ex. avseende hur man dokumenterar åtgärder i journalakten eller hur man prioriterar åtgärder. Det har heller inte gjorts någon central uppföljning av hanteringen av åtgärdslistor under de senaste två-tre åren.
- Rutinen för delgivning vid krav om återbetalning inom underhållsstödet fungerar inte tillfredsställande. Framför allt avser detta hantering av påminnelse då delgivning inte har skett, vilket framgått av de åtgärdslistor som Riksrevisionen tagit del av. Antalet ej åtgärdade ärenden skiljer sig markant mellan olika lokalkontor.
- Det finns brister i handläggarstödet för hur och när så kallade skälighetsbedömningar inom underhållsstödet ska ske, d.v.s. bedömning av om en uppgift från den försäkrade är rimlig eller inte. Vid granskningen kan Riksrevisionen konstatera att hanteringen är olika i olika län avseende riktade insatser för skälighetsbedömning avseende uppgift om låga inkomster. Enligt uppgift från handläggare föreligger även skillnader i hur beräkningen av skälighet gjorts.
- Länen arbetar på olika sätt för att nå målet enligt regleringsbrev att fler föräldrar ska hantera underhåll själva. Det saknas centrala direktiv om hur länen ska agera för att nå detta mål. Vid vår granskning kan vi konstatera att flera län inte bedriver några aktiviteter alls avseende detta.

Effektivitetsrevision under 2007

I granskningsrapporter från effektivitetsrevisionen inom Riksrevisionen (2007:19, Tas sjukskrivnas arbetsförmåga tillvara? och 2007:32 Försäkringskassans hantering av arbetsskadeförsäkringen) konstateras bland annat brister i beslutsunderlag i granskade ärendeslag samt brister i uppföljning. Brister i beslutsunderlag kan ha inneburit att Försäkringskassan fattat felaktiga beslut om bidrag, men detta har inte granskats av Riksrevisionen.

Syftet med dessa granskningar har inte varit att lämna underlag för uttalande i revisionsberättelsen, men de gjorda iakttagelserna visar på brister av liknande karaktär som de iakttagelser den årliga revisionen gjort.



Bedömning

Sammanfattningsvis kan Riksrevisionen konstatera att kontroller genomförts olika i olika län. Dessutom görs det lokalt nedprioriteringar av beslutade kontroller, utan att denna förändring i kontrollstrukturen godkänts av ledningen. Ledningens löpande uppföljning av kontrollerna har inte varit tillräcklig för att kunna upptäcka de brister som förekommit.

3 Brister i årsredovisningen

3.1 Redovisning av felaktiga utbetalningar

lakttagelse

I bidragshantering förekommer alltid ett visst ”läckage” i form av felaktiga utbetalningar. Under 2007 har FUT-delegationen tagit fram en bedömning (Delegationen mot felaktiga utbetalningar, Rapport nr 7 november 2007, Vad kostar felen?) av hur stor omfattning felaktiga utbetalningar har. FUT-delegationens bedömning skiljer sig väsentligt från Försäkringskassans bedömning, som bygger på resultat från genomförda kontroller. Som framgår av årsredovisningen kvarstår Försäkringskassan i sin bedömning från augusti 2007 att felaktiga utbetalningar uppgår till 1,2 - 3,6 mdkr, FUT-delegationen bedömer i sin rapport att de felaktiga utbetalningarna uppgår till 18-20 mdkr. Skillnaderna beror på att man använt olika definitioner och metoder för att beräkna de felaktiga utbetalningarna. Dessa skillnader framgår i viss mån av Försäkringskassans årsredovisning.

Bedömning

Riksrevisionen bedömer att Försäkringskassans årsredovisning skulle ge en tydligare bild av de felaktiga utbetalningarna om den innehöll en bättre beskrivning av Försäkringskassans sätt att beräkna felaktiga utbetalningarna och en jämförelse över åren av utvecklingen. En jämförelse skulle kunna göras med hur Skatteverket beskriver det så kallade skattefelet i sin årsredovisning.

3.2 Avräkning statsverket

lakttagelse

Balansposten Avräkning med statsverket är i årsredovisningen upptagen med 7 140 mnkr. Av Försäkringskassans specifikation av denna balanspost framgår att posten inte är helt utredd och klarlagd till vilka beståndsdelar den består. Försäkringskassans utredning, som ännu inte är färdigställd, visar att det finns ett oförklarat belopp om c:a 402 mnkr, vilket utgör 5,6 % av hela posten. Utredningen visar att det oförklarade beloppet sannolikt till övervägande del härrör sig från händelser som ligger flera år tillbaka.



Bedömning

Posten Avräkning statsverket är en sammansatt och komplicerad post. Utredningsarbetet vid Försäkringskassans ekonomiavdelning är ännu inte färdigställt. Riksrevisionen rekommenderar att utredningen görs klar och att bokföringen korrigeras baserat på utredningens resultat.

4 Sammanfattande bedömning och rekommendationer

4.1 Sammanfattande bedömning

Ovan beskrivna iakttagelser visar på ett antal brister i den interna styrningen och kontrollen vid Försäkringskassan under 2007. Iakttagelserna är av olika karaktär och dignitet, men har också vissa gemensamma drag och avser delar av den interna styrning och kontroll som behöver finnas i verksamheten för att ledningen ska kunna vara tillförsäkrad om att den interna styrningen och kontrollen är betryggande.

Riksrevisionen kan konstatera att Försäkringskassan har beslutat om en stor mängd kontroller för att säkerställa den interna styrningen och kontrollen. De upptäckta bristerna avser framför allt genomförandet och uppföljningen av beslutade kontroller. Vidare bedömer Riksrevisionen att de beslutade kontrollerna har kommit att bli ett ”lappverk” som utvecklats under lång tid, utan tydlig koppling till vilken risk som kontrollen ska hantera.

Försäkringskassan har under 2007 arbetat med att förbättra den interna styrningen och kontrollen för att åtgärda en del av de ovan nämnda bristerna. Riksrevisionens granskning visar dock att förbättringsarbetet ännu inte genomförts i planerad omfattning.

Försäkringskassan har också genomfört kompletterande kontroller i efterhand för att i viss mån kontrollera att bristerna inte lett till fler bedrägerier.

Av årsredovisningen framgår att det i Försäkringskassan under 2007 funnits brister i den interna styrningen och kontrollen. Dessutom framgår vilka åtgärder som vidtagits och som Försäkringskassan planerar att vidta för att åtgärda bristerna. Riksrevisionen anser därmed att årsredovisningen i allt väsentligt ger en rättvisande bild.

Försäkringskassans styrelse har, i enlighet med myndighetsförordningen, det övergripande ansvaret för att dessa förbättringar i den interna styrningen och kontrollen sker. Hela organisationen måste dock involveras i arbetet för att den interna styrningen och kontrollen ska kunna fungera tillfredsställande.

4.2 Riksrevisionens rekommendationer

Riksrevisionen *rekommenderar* att Försäkringskassan fullföljer sina beslutade åtgärder för att förbättra den interna styrningen och kontrollen. Detta arbete blir ännu viktigare mot bakgrund av den stora omorganisation som nu genomförs inom Försäkringskassan. I samband med omorganisationer är det inte ovanligt att den interna styrningen och kontrollen eftersätts.



Vidare *rekommenderar* Riksrevisionen att Försäkringskassan tar fram en samlad beskrivning av den interna styrningen och kontrollen kopplat till identifierade risker. En sådan beskrivning är sannolikt en förutsättning för att ledningen ska kunna säkerställa att kontrollstrukturen omhändertar alla väsentliga risker och därmed att verksamheten bedrivs på ett tillräckligt säkert sätt. En sådan beskrivning skulle också underlätta för styrelsen att i årsredovisningen 2008 kunna göra en bedömning av den interna styrningen och kontrollen. Denna samlade beskrivning kan även användas i den interna kommunikationen för att öka förståelsen för varför vissa kontroller genomförs och vilka konsekvenser som kan uppstå om kontrollerna eftersätts.

Slutligen *rekommenderar* Riksrevisionen att Försäkringskassan framöver förbättrar den beskrivning av felaktiga utbetalningar som görs i årsredovisningen för att kunna ge en tydligare bild av omfattningen samt vilka åtgärder som vidtas för att minska felaktiga utbetalningar.

Ansvarig revisor Karin Holmerin har beslutat i detta ärende. Uppdragsledare Stefan Gollbo har varit föredragande.

Karin Holmerin

Stefan Gollbo

Kopia för kännedom:

Socialdepartementet

Finansdepartementet/budgetavdelningen