

Rapport 2014:3

Återkravshandläggning
på Försäkringskassan och
Pensionsmyndigheten

Styrning och tillämpning

isf

Rapport 2014:3

Återkravshandläggning på Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten

Styrning och tillämpning

En rapport från Inspektionen för socialförsäkringen

Stockholm 2014

Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) har till uppgift att genom systemtillsyn och effektivitetsgranskning värna rättssäkerheten och effektiviteten inom socialförsäkringsområdet.

Systemtillsyn innebär att granska om regelverket tillämpas korrekt och enhetligt. Effektivitetsgranskning innebär att granska om en verksamhet fungerar effektivt med utgångspunkt i det statliga åtagandet.

Rapporten kan beställas från Inspektionen för socialförsäkringen.

Beställningsadress:

Inspektionen för socialförsäkringen

Box 202

101 24 Stockholm

Telefon: 08-58 00 15 00

E-post: registrator@inspsf.se

Rapporten kan laddas ner från

www.inspsf.se

© Inspektionen för socialförsäkringen

Tryckt av TMG Taberg

Jönköping 2014

Innehåll

Generaldirektörens förord	5
Sammanfattning	7
Summary	9
1 Inledning	13
1.1 Syfte	14
1.2 Avgränsningar	14
1.3 Disposition	15
1.4 Metod	16
2 Bakgrund	19
2.1 Vad är återkrav?	19
2.2 Bestämmelser om återkrav	20
2.3 När blir en utbetalning fel?	21
2.4 Återkrav i siffror	22
3 Styrning av återkravsverksamheten	25
3.1 Försäkringskassan	25
3.1.1 Organisation	25
3.1.2 Styrning av handläggningen	26
3.1.3 Handläggningsprocess	28
3.2 Pensionsmyndigheten	30
3.2.1 Organisation	30
3.2.2 Styrning av handläggningen	31
3.2.3 Handläggningsprocess	33

3.3 För- och nackdelar med olika organisering av återkravshandläggningen.....	34
3.3.1 Försäkringskassan.....	34
3.3.2 Pensionsmyndigheten.....	36
3.3.3 Sammanfattande analys.....	37
3.4 Olika produktionsstyrning.....	39
3.4.1 Försäkringskassan.....	39
3.4.2 Pensionsmyndigheten.....	41
3.4.3 Sammanfattande analys.....	45
4 Tillämpningen av återkravsbestämmelserna.....	47
4.1 Bedömning och beräkning i återkravsärenden.....	47
4.1.1 Bedömningen av återbetalningsskyldighet.....	47
4.1.2 Bedömningen av eftergift.....	49
4.1.3 Redovisning av återkravsbelopp.....	51
4.2 Beloppsgränser för att utreda återkrav.....	53
4.3 Bedömning av vad den försäkrade har insett eller skäligen borde ha insett.....	59
4.4 Utredning av skäl för eftergift.....	63
4.5 När den försäkrade meddelar en felutbetalning.....	69
4.6 Återkrav i föräldrapenning hanteras annorlunda.....	72
5 Felaktiga utbetalningar.....	75
5.1 Orsaker till felaktiga utbetalningar.....	75
5.2 Arbetet med att minska antalet felaktiga utbetalningar.....	78
6 Slutsatser och diskussion.....	83
6.1 Styrning.....	83
6.2 Tillämpningen av återkravsbestämmelserna.....	85
6.3 Felaktiga utbetalningar.....	89
Referenser.....	91
Bilaga Metod.....	95

Generaldirektörens förord

Fel i utbetalningar kan uppkomma till följd av fel i handläggningen eller felaktiga uppgifter om den försäkrade, till exempel för att ändrade förhållanden inte har anmälts. Felaktiga utbetalningar ska utredas för att fastställa om den försäkrade är skyldig att återbetala. Den här rapporten redovisar resultaten från en granskning av återkravsverksamheten inom Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten.

Återkravsverksamheten inom båda myndigheterna har haft problem med långa handläggningstider och kvaliteten i besluten. Generellt gäller att återkrav kan skapa svårigheter för de försäkrade, särskilt för ekonomiskt utsatta grupper. Båda myndigheterna har infört beloppsgränser under vilka återkrav normalt inte sker. Denna åtgärd saknar lagstöd och riskerar att leda till missbruk. Målet att minska antalet återkravsutredningar bör uppnås genom att färre felutbetalningar görs, något som också långsiktigt bidrar till legitimiteten hos verksamheten. Granskningen har också identifierat ett utrymme för förbättringar när det gäller likabehandling av och kommunikering med de försäkrade.

Rapporten är skriven av Charlotta Örn (projektledare), Berit Hamrén och Malin Olsson. I arbetet med rapporten har även Kristina Aili och Emma Rönström medverkat. I aktgranskningen har också Carl-Johan Hardt deltagit.

Stockholm i februari 2014

Per Molander

Sammanfattning

En del av de många utbetalningar av ersättning som görs av Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten blir fel. Myndigheterna ska utreda felutbetalningar för att fastställa om den försäkrade är återbetalningsskyldig och om det finns skäl för eftergift (att slippa betala tillbaka). I den här rapporten granskas Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens styrning och tillämpning i återkravshandläggningen. Resultaten av granskningen bygger på dokumentstudier, myndigheternas återkravsstatistik, intervjuer och en aktgranskning.

Många av de fel som uppstår beror på handläggningsfel av myndigheten eller att de försäkrade inte anmäler ändrade förhållanden som påverkar rätten till ersättning.

Under år 2013 fattade Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten tillsammans cirka 70 000 återkravsbeslut. Många återkravsutredningar medför att den försäkrade får betala tillbaka den ersättning som har betalats ut felaktigt.

Återkravsverksamheten kommer ofta i skymundan av myndigheternas utbetalande verksamhet. Att betala ut ersättning prioriteras framför utredningar av återkrav.

Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten har valt att organisera återkravsverksamheten på olika sätt, antingen med särskilda återkravshandläggare eller med förmånshandläggare som också fattar beslut om återkrav. En effektiv organisering av återkravsverksamheten bör säkerställa att handläggarna har tillräcklig kunskap om både förmåns- och återkravsbestämmelserna.

Myndigheterna har haft långa handläggningstider och brister i kvaliteten i återkravsbesluten. Förändringar av tillämpning och arbetssätt på Pensionsmyndigheten har bidragit till effektivitetsproblem för återkravshandläggningen.

Granskningen uppmärksammar fler problemområden i myndigheternas tillämpning av återkravsbestämmelserna. Det finns skillnader i styrningen när det gäller hur myndigheterna bedömer om den försäkrade har insett, eller borde ha insett, att en felutbetalning har orsakats av myndigheten. I bedömningen av om personliga förutsättningar ska beaktas redan vid prövningen av återbetalningsskyldighet, eller först vid prövningen av skäl för eftergift, finns det skillnader i styrningen som kan få konsekvenser för tillämpningen.

Granskningen visar även att handläggarna behöver ytterligare stöd när det gäller hur utredningen av eftergift ska genomföras. Beroende på i vilken förmån återkravet uppstår behöver det klargöras vilka befintliga uppgifter handläggarna ska ta hänsyn till och i vilken utsträckning de ska göra en så kallad förbehållsberäkning för att bedöma den försäkrades ekonomiska situation.

Det har även framkommit att försäkrade inte alltid får en individuell prövning i återkravsärenden. Det kan bero på i vilken förmån som felutbetalningen görs eller om det är den försäkrade själv som meddelar att en utbetalning har gjorts felaktigt.

För att begränsa antalet återkravsutredningar som inleds har båda myndigheterna vidtagit åtgärder som syftar till att minska antalet ärenden som utreds. Ett exempel är att myndigheterna har infört beloppsgränser för när en återkravsutredning ska inledas, trots att det enligt lagen finns en skyldighet att utreda.

Målet att minska antalet återkravsutredningar bör uppnås genom att färre felutbetalningar görs. För att kunna hitta verkningsfulla åtgärder behöver myndigheterna öka sin kunskap om vad som orsakar felen. Detta görs genom mer heltäckande statistik samt mer systematisk återkoppling och användning av den information som framkommer i återkravshandläggningen. Arbetet med att minska antalet felaktiga utbetalningar bidrar också till legitimitet för socialförsäkringen och förtroende för myndigheterna.

Summary

Recovery Operations in Swedish Social Insurance

The Swedish Social Insurance Inspectorate (Inspektionen för socialförsäkringen, ISF) is an independent supervisory agency for the Swedish social insurance system. The objectives of the agency are to strengthen compliance with legislation and other statutes, and to improve the efficiency of the social insurance system through system supervision and efficiency analysis and evaluation. The ISF's work is mainly conducted on a project basis and is commissioned by the Government or initiated autonomously by the agency. This report has been initiated by the ISF.

Background

Some of the many compensation payments paid by the Swedish Social Insurance Agency and the Swedish Pensions Agency (henceforth referred to as 'the Agencies') have been made wrongfully. Any erroneous payments are meant to be subjected to a recovery investigation by the Agencies. Such an investigation should clarify who is behind the wrong payment, whether the beneficiary has an obligation to repay and whether or not there are grounds for leniency. In the year 2013, the Agencies made approximately 70,000 decisions about the recovery of erroneous payments. Most recovery investigations result in a decision that the beneficiary has to pay back any compensation which has been paid incorrectly.

Recovery operations are often overshadowed by the Agencies' payment operations. Long processing periods can lead to severe consequences for already vulnerable groups. The way the handling of recovery cases is organized and managed can affect efficiency and turnaround periods as well as the quality of the recovery decisions made.

Objectives

This report examines the Agencies' application of the regulations for the recovery of wrongfully made payments and the governance of the organization for handling recovery cases.

Methods

This study is based on document studies, government recovery statistics, and interviews with representatives from both agencies. A selection of recovery case files has also been reviewed.

Findings

The Agencies have organized their particular recovery operations in various ways. The type of organization differs within the agencies and between different benefits.

The Agencies control the recovery operations from different starting points. Both agencies have problems with long processing periods and the insufficient quality of the recovery decisions. Both agencies also try to limit the number of recovery investigations carried out, not only by reducing the number erroneous payments but also by making administrative decisions and controlling the application of the rules so that fewer recovery investigations are initiated. One example is that the Agencies have decided not to initiate recovery investigations when the erroneous payment is less than a certain amount, despite the legal obligation to investigate.

Other problems with the Agencies' application of the recovery regulations have also occurred. The Agencies give different accounts of how the assessments can be made, whether personal circumstances, such as illness or age, should always be taken into account, or if they are significant only in the assessment of possible leniency. The lack of support can lead to differences in how the cases are handled.

Similarly, case officers are not clearly supported in the manner in which an investigation of possible compensation should be implemented. The Agencies' policies differ with regard to this. Case officers can either base their decisions on the available information or wait for the beneficiary to submit particular reasons for leniency. One finding from the case file reviews shows that it is not clearly stated in the Swedish Social Insurance Agency's decision letter why concessions are not granted.

The study shows that beneficiaries are not always treated individually. For example beneficiaries who notify the Swedish Social Insurance Agency about a wrongfully made payment have a larger risk of recovery. This is particularly true in recovery cases relating to sickness benefits. Furthermore, cases of parental benefits do not always have information about the possibility of leniency and are also granted leniency to a lesser extent. It can in many cases be justified if the beneficiaries are made to repay wrongfully paid benefits, but there is a risk that the Agencies will not examine cases fully.

Finally, this report concludes that establishing a reduced number of recovery investigations is a goal that benefits both the beneficiary and the agencies. However, this goal should be achieved by reducing the number of erroneous payments and not by introducing administrative restrictions on which cases are to be investigated. Many errors are caused by processing mistakes and omissions of factual evidence by the agencies, or situations in which the beneficiary does not report changes in circumstances affecting entitlement to compensation. The handling of recovery cases gives an understanding of inaccuracies that should be utilized in a more systematic way, while direct feedback to the case handling organization can reduce errors made by the Agencies themselves. The authorities are working on several measures to reduce the number of erroneous payments, such as providing better information to the beneficiary and increased digitalization of the case handling. Efforts to reduce the number of erroneous payments contribute to the legitimacy of the social insurance system and will promote confidence in the agencies.

1 Inledning

Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten betalar årligen ut cirka 480 miljarder kronor. En del av utbetalningarna görs felaktigt eller med ett för högt belopp. Det finns inga exakta uppgifter på hur mycket som betalas ut felaktigt. Det finns inte heller någon uppskattning av hur stor andel av de felutbetalningar som görs som upptäcks. Enbart de upptäckta felutbetalningar som under år 2013 har lett till en återkravsutredning på Försäkringskassan uppgår dock till mer än 600 miljoner kronor.

Myndigheterna ansvarar för att hushålla väl med statens medel.¹ Detta görs bland annat genom att återkräva felaktiga utbetalningar.

En felaktig utbetalning kan orsakas av den försäkrade, myndigheten eller någon annan. När det upptäcks att en ersättning har betalats ut felaktigt ska en återkravsutredning inledas. Återkravsutredningen syftar till att klargöra förutsättningarna för att återkräva den felaktigt utbetalda ersättningen.

Beslutet om att den som har fått en felaktig utbetalning ska betala tillbaka ersättning har ofta en stor ekonomisk betydelse för den försäkrade². Det är ett beslut till den försäkrades nackdel som den försäkrade inte alltid är förberedd på. Hanteringen av felutbetalningar och bedömningen av om den försäkrade ska betala tillbaka en felaktigt utbetald ersättning är centrala för förtroendet för myndigheterna och för legitimiteten för socialförsäkringen.

¹ 1 kap. 3 § budgetlagen (2011:203) och 3 § myndighetsförordningen (2007:515).

² Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten använder olika begrepp för de personer som uppbär förmåner och de personer som är i kontakt med myndigheterna. I den här rapporten används begreppet *den försäkrade*.

1.1 Syfte

Syftet med den här granskningen är att undersöka hur Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten hanterar sitt ansvar för att utreda och besluta om återkrav när en ersättning har betalats ut felaktigt.

I granskningen beskrivs och analyseras:

- om myndigheterna styr återkravshandläggningen på ett ändamålsenligt sätt
- hur utredningar och bedömningar görs i återkravsärenden, samt
- vad de felutbetalningar som leder till återkrav beror på och vilka åtgärder myndigheterna har vidtagit för att minska antalet felutbetalningar.

1.2 Avgränsningar

Den beskrivning och de slutsatser som dras om tillämpning av återkravsreglerna och styrning av återkravsärenden gäller för de förmåner som omfattas av återkravsbestämmelserna i 108 kap. 2 § socialförsäkringsbalken.³

Beskrivningen av de mer specifika slutsatserna om handläggningen av återkrav baseras dock i huvudsak på de fyra förmåner som har valts ut för granskning, nämligen återkravsärenden som avser förmånerna bostadstillägg, föräldrapenning, sjukpenning och sjukersättning. Dessa förmåner är bland dem som har flest återkravsutredningar. Förmånerna har dessutom olika konstruktion när det gäller utformningen av ersättningarna. De är antingen dag- eller månadsberäknade och täcker olika livssituationer.

Granskningen omfattar endast återkravshandlingen från det att en felaktig utbetalning är fastställd och fram till dess att ett beslut om återkrav har fattats. Handlingen av de fordringar som uppstår till följd av återkravsbeslut omfattas inte av granskningen.

³ De förmåner som omfattas är föräldrapenning, graviditetspenning, tillfällig föräldrapenning, jämställdhetsbonus, barnbidrag, flerbarnstillägg, underhållsstöd, adoptionsbidrag, vårdbidrag, sjukpenning, rehabiliteringspenning, sjukersättning, aktivitetsersättning, handikappersättning, assistansersättning, bilstöd, ålderspension, efterlevandestöd, efterlevandepension, omställningspension, bostadsbidrag, bostadstillägg, boendetillägg, bidrag till arbetshjälpmedel, arbetsskadeersättning, närståendepenning, familjebidrag, smittbärarsättning och sjuklön.

Det finns felaktiga utbetalningar som inte beskrivs i denna rapport. Ersättning kan till exempel ha betalats ut till fel person. Sådana utbetalningar kan återkrävas genom en civilrättslig princip som kallas *condictio indebiti* och innebär att den som av misstag har betalat ut ett belopp till någon har rätt att få tillbaka beloppet. Granskningen berör inte heller situationer där den försäkrade har fått för lite ersättning utbetald.

1.3 Disposition

Rapporten inleds med ett kapitel som beskriver syfte och metod. Sedan finns ett bakgrundskapitel, kapitel 2, som innehåller en grundläggande beskrivning av vad återkrav är, hur bestämmelserna är utformade, vad som orsakar ett återkrav och hur många återkrav som handläggs på Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten.

Därefter presenteras rapportens resultat och analys i kapitel 3–5.

Kapitel 3 beskriver myndigheternas styrning och organisering av återkravsverksamheten, resultatet av detta samt en sammanfattande analys.

Kapitel 4 beskriver tillämpningen av återkravsbestämmelserna. I det första avsnittet presenteras resultatet från aktgranskningen om bedömning och beräkning i återkravsärenden. Därefter presenteras fem avsnitt med problemområden som har identifierats under arbetet med granskningen. I avsnitten beskrivs gällande rätt, myndigheternas styrning på området, resultatet av granskningen samt en sammanfattande analys.

Kapitel 5 beskriver orsaker till de felaktiga utbetalningar som är grunden för återkravsutredning. Det första avsnittet beskriver vad som har framkommit i aktgranskningen och nästa avsnitt redogör för myndigheternas arbete med att minska antalet felaktiga utbetalningar. Därefter avslutas kapitlet med en sammanfattande analys av det arbetet.

Rapporten avslutas med kapitel 6 som innehåller diskussion och slutsatser av granskningen. Sist i rapporten finns bilagan Metod som ger en utförligare beskrivning av de metoder som har använts i granskningen.

1.4 Metod

Dokumentstudier

I granskningen har myndigheternas styrande dokument som rör handläggningen av återkrav analyserats tillsammans med de dokument som behandlar organisation, återkrav och felaktiga utbetalningar. Det är de versioner av de styrande dokumenten som gällde under den period granskningen omfattade, fram till och med oktober år 2013, som har varit underlag för granskningen.

Aktgranskning

En aktgranskning har genomförts för att analysera hur återkravsbestämmelserna tillämpas. Urvalsramen består av återkravsärenden som har beslutats under år 2012.

Sammanlagt har 400 akter från Försäkringskassan och 128 akter från Pensionsmyndigheten beställts.⁴

För att begränsa urvalsramen har återkravsärenden i förmånerna bostadstillägg, föräldrapenning, sjukpenning och sjukersättning valts ut för granskning. Bostadstillägg handläggs av både Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten. På Försäkringskassan handläggs ärenden där den försäkrade har sjuk- och aktivitetsersättning och på Pensionsmyndigheten de bostadstilläggsärenden där den försäkrade har ålderspension.

Vid aktgranskningen har ett frågeformulär använts, med frågor om varför återkravsärendet har skapats, handläggningstid, om ärendet har kommunicerats, vem som har orsakat den felaktiga utbetalningen och i förekommande fall, vilka uppgifter som har legat till grund för bedömningen av om den försäkrade hade insett eller borde ha insett att utbetalningen var felaktig, samt om det har funnits skäl att efterge betalningsskyldigheten.

⁴ En utförligare beskrivning av hur aktgranskningen har genomförts och bortfall finns i bilaga Metod.

Intervjuer

Dokumentstudierna har kompletterats med intervjuer under 2013 med medarbetare vid Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten. Intervjuerna har genomförts för att undersöka hur återkravsverksamheten bedrivs på myndigheterna, samt för att undersöka var svårigheterna finns i hanteringen av återkrav.

Inför granskningen framförde projektgruppen önskemål inom vilka roller och från vilka orter intervjupersonerna skulle väljas, utifrån de förmåner som hade valts ut för granskningen. Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten valde därefter ut medarbetare till intervjuerna.

Intervjuerna har i huvudsak genomförts under våren 2013, med några kompletterande telefonintervjuer under hösten 2013.

På Försäkringskassan har intervjuer genomförts med återkravshandläggare, specialister, enhetschefer, samordnare och controller på nationellt försäkringscenter (NFC) och lokalt försäkringscenter (LFC). Dessutom har verksamhetsutvecklare på Avdelningen för försäkringsprocesser intervjuats.

På Pensionsmyndigheten har intervjuer hållits med återkravshandläggare, pensionssamordnare och biträdande processägare, samt representanter för ledningsstaben och Avdelningen för pensionsadministration.

Intervjuerna har varit semistrukturerade och har utgått från förutbestämda teman. Samtliga intervjuer har letts av samma projektmedarbetare, utifrån ett frågeformulär med anpassade frågor för respektive yrkesroll. Intervjuerna har spelats in och transkriberats. Därefter har samtliga intervjuer bearbetats och analyserats.⁵

Statistik

För att skapa en övergripande bild av myndigheternas återkravsverksamheter har produktionsstatistik från Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten använts. Informationen består av antals-, storleks- och handläggningstidsuppgifter för återkrav inom de båda myndigheterna.

⁵ En utförligare beskrivning av hur intervjuerna genomfördes finns i bilaga Metod.

Försäkringskassan samlar information ur myndigheternas elektroniska ärendehanteringssystem om felutbetalningar som leder till återkravsutredning och har endast uppgifter om återkrav sedan november år 2011, då återkravshandläggningen fördes in i systemet.

Pensionsmyndigheten har uppgifter om återkravsverksamheten sedan myndigheten bildades år 2010. Under myndighetens första år registrades uppgifterna inte i ärendehanteringssystemet och är därför svårare för myndigheten att sammanställa.

2 Bakgrund

Det här kapitlet beskriver vad ett återkrav är och i vilka situationer en utbetalning kan bli fel. Kapitlet innehåller en grundläggande beskrivning av bestämmelserna om återkrav och en beskrivning av antalet återkravsärenden och återkravsbeslut som baseras på myndigheternas statistik.

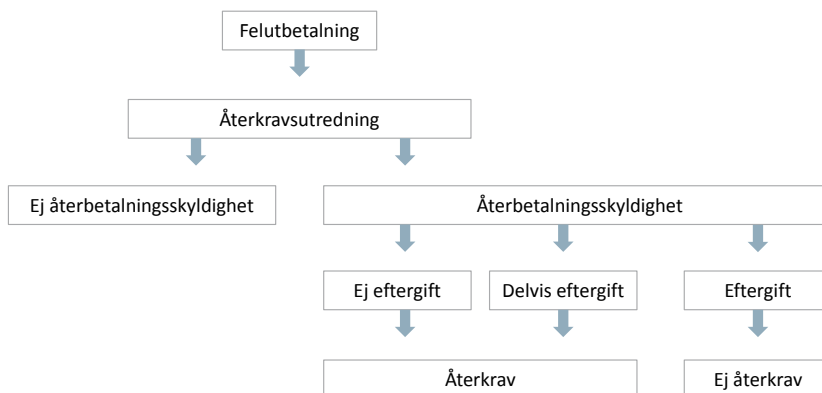
2.1 Vad är återkrav?

Grunden för en återkravsutredning är att en förmån har betalats ut felaktigt eller med ett för högt belopp.⁶ Beslutet om rätten till förmånen kan ha varit felaktigt redan när det fattades, alternativt kan det ha skett förändringar som har påverkat rätten till ersättning sedan ersättningen beviljades och som den försäkrade inte har anmält.

När det har konstaterats att en utbetalning har blivit fel ska ett *återkravsärende* skapas och en *återkravsutredning* inledas. I ärendet görs flera bedömningar. Först görs en bedömning om ersättningen är felaktigt utbetald, utifrån förutsättningarna för rätten till förmånen och skyldigheten att anmäla förändringar. Därefter bedöms vem som har orsakat felet, den försäkrades *återbetalningsskyldighet* (skyldighet att betala tillbaka felutbetald ersättning) och om det finns särskilda skäl för *eftergift* (att slippa betala tillbaka det belopp den försäkrade är skyldig att återbetala). Beslutet i ärendet, *återkravsbeslutet*, fattas oavsett om den försäkrade ska betala tillbaka ersättning eller inte och oavsett om eftergift beviljas eller inte. I de fall en person är återbetalningsskyldig och inte beviljas hel eftergift uppstår ett *återkrav*, se figur 1.

⁶ Begreppen felutbetalning och felaktig utbetalning används synonymt för situationer där ersättning har betalats ut felaktigt eller med ett för högt belopp.

Figur 1. Återkravsutredning



2.2 Bestämmelser om återkrav

Den som har orsakat en felaktig utbetalning genom att antingen lämna oriktiga uppgifter eller inte lämna de uppgifter eller den anmälan som den försäkrade har varit skyldig att lämna, blir återbetalningsskyldig.⁷

Skyldigheten att anmäla gäller ändringar av sådana förhållanden som påverkar rätten till eller storleken på en förmån, till exempel hälsotillstånd eller förändring av inkomster, beroende på vad som krävs för att ha rätt till en förmån.⁸ Det innebär att det varierar från förmån till förmån vilka förhållanden den försäkrade är skyldig att anmäla.

När myndigheten eller annan har orsakat felutbetalningen, kan ersättningen endast återkrävas om den som har fått ersättningen har insett eller skäligen borde ha insett att utbetalningen var felaktig.⁹

Det är myndigheten som har bevisbördan för att förutsättningarna för återbetalningsskyldighet är uppfyllda.

Den handläggande myndigheten får helt eller delvis efterge kravet på återbetalning om det finns särskilda skäl.¹⁰

⁷ 108 kap. 2 § första stycket socialförsäkringsbalken.

⁸ 110 kap. 46–51 §§ socialförsäkringsbalken.

⁹ 108 kap. 2 § andra stycket socialförsäkringsbalken.

¹⁰ 108 kap. 11 § socialförsäkringsbalken.

Det allmänna råd om återkrav som har getts ut av Försäkringskassan och som har tillämpats av, och i vissa fall fortfarande tillämpas av, Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten, rekommenderar att eftergift beviljas om det felutbetalda beloppet understiger 1 000 kronor. Det gäller antingen om myndigheten har orsakat felutbetalningen eller om den försäkrade har förorsakat felutbetalningen genom en försummelse som är ursäktlig.¹¹

2.3 När blir en utbetalning fel?

En felaktig utbetalning kan bero på avsiktliga eller oavsiktliga fel från den försäkrade, myndigheten eller annan.

Situationer som kan orsaka en felaktig utbetalning är:

- *den försäkrade* har oavsiktligt eller avsiktligt inte anmält ändrade förhållanden som påverkar rätten till ersättning eftersom personen inte hade kännedom om sin anmälningsskyldighet
- *den försäkrade* har oavsiktligt eller avsiktligt lämnat oriktiga uppgifter om de förhållanden som påverkar rätten till ersättning.

Situationer hos myndigheten som kan orsaka en felaktig utbetalning är om *myndigheten*:

- har begått ett handläggningsfel, till exempel genom felregistrering
- har gjort en felaktig bedömning, till exempel genom att inte beakta en uppgift som har framkommit i ansökan
- inte har beaktat information som den försäkrade eller någon annan har anmält till myndigheten i tid innan nästa utbetalning görs
- har fått information om ändrade förhållanden först då en förmån har betalats ut.

¹¹ Riksförsäkringsverkets allmänna råd (RAR 2002:14) om återkrav, ändrad genom RAR 2004:7.

2.4 Återkrav i siffror

Försäkringskassan

Av tabell 1 framgår att antalet felutbetalningar som leder till återkravsärenden har minskat samtidigt som det totala felutbetalda beloppet har ökat. Antalet beslut i återkravsärenden är nästan oförändrat, men andelen av dessa beslut som innebär ett återkrav har ökat från 83 procent under 2012 till 90 procent år 2013. Även det totala återkravsbeloppet har ökat, samtidigt som antalet eftergifter har minskat.

Tabell 1. Försäkringskassans återkravsstatistik

	2012	2013
Antalet felutbetalningar som har lett till återkravsärenden	66 051	64 126
Felutbetalda belopp som har lett till återkravsärenden, mnkr	487,2	596,8
Antalet beslut i återkravsärenden	60 759	58 068
Antalet beslut – återkrav (andel av beslutade återkravsärenden inom parentes)	50 502 (83 %)	52 501 (90 %)
Antalet beslut – ej återkrav (andel av beslutade återkravsärenden inom parentes)	10 257 (17 %)	5 567 (10 %)
Beslutat återkravsbelopp, mnkr	366,5	480,4
Antalet eftergifter	11 532	6 695
Beslutat eftergiftsbelopp, mnkr	51,2	49,7

Anm.: Alla Försäkringskassans återkravsärenden, förutom bostadsbidrag, aktivitetsstöd, etableringsersättning och etableringstillägg, ingår i sammanställningen.

Källa: Försäkringskassans återkravsdatabas.

Tabell 2 beskriver utvecklingen av antalet felutbetalningar som har lett till en återkravsutredning år 2012 och år 2013. Av dessa har antalet felutbetalda bostadstillägg, underhållsstöd, flerbarnstillägg, barnbidrag, arbetsskadeliivränta, EU- och EES-vård, familjebidrag och närståendepenning minskat, medan antalet felutbetalningar av de resterande förmånerna har ökat.

Tabell 2. Antalet felutbetalningar per förmån som har lett till återkravsutredning

	2012	2013
Föräldrapenning	13 428	22 045
Bostadstillägg	13 184	5 295
Underhållsstöd (ej ÅBB ¹²)	13 089	11 135
Flerbarnstillägg	9 720	4 117
Sjukpenning	8 316	10 226
Barnbidrag	3 970	3 158
Tillfällig föräldrapenning	1 115	3 217
Sjukersättning	807	926
Assistansersättning	602	853
Vårdbidrag	304	560
Handikappersättning	288	492
Arbetskadeföränt	226	104
Graviditetspenning	225	414
Aktivitetsersättning	186	384
Rehabiliteringsersättning	170	216
Familjebidrag	123	96
Närståendepenning	108	110
Jämställdhetsbonus	48	262
Sjuklön	43	170
EU- och EES-vård	28	14
Bilstöd	20	168
Övrigt	18	21
Frivillig sjukpenning	15	98
Smittbärarersättning	11	14
Arbets hjälpmedel	7	29

Källa: Försäkringskassans återkravsdatabas.

¹² Återbetalningsbelopp: det belopp den förälder som är underhållsskyldig för ett eller flera barn betalar till Försäkringskassan varje månad.

Pensionsmyndigheten

Statistiken från Pensionsmyndigheten i tabell 3 visar att antalet påbörjade återkravsärenden minskade något mellan år 2012 och 2013 men att det antalet minskat markant sedan år 2011. Antalet pågående ärenden har minskat sedan år 2011 och halverades nästan mellan år 2012 och år 2013. Även antalet avslutade återkravsärenden minskade. Andelen avslutade ärenden som medfört ett återkrav minskade från 42 procent under år 2011 till 29 procent år 2013. Återkravsbeloppet minskade något, från ungefär 71 miljoner kronor år 2012 till ungefär 69 miljoner kronor år 2013.

Tabell 3. Pensionsmyndighetens återkravsstatistik

	2010	2011	2012	2013
Antal skapade återkravsärenden	-	20 900	13 306	12 999
Antal pågående återkravsärenden vid årets slut	10 504	12 664	8 320	4 544
Antal avslutade återkravsärenden	11 856	18 719	17 726	16 946
Antal avslutade återkravsärenden – återkrav (andel inom parentes)	-	7 898 (42 %)	4 774 (27 %)	4 931 (29 %)
Antal avslutade återkravsärenden – ej återkrav (andel inom parentes)	-	10 821 (58 %)	12 952 (73 %)	12 015 (71 %)
Beslutat återkravsbelopp, mnkr	33,0	43,4	70,8	68,5
Beslutat eftergiftsbelopp, mnkr	6,0	6,9	12,4	8,0

Anm.: Alla Pensionsmyndighetens ärenden ingår i sammanställningen.

Källa: Pensionsmyndigheten.

3 Styrning av återkravsverksamheten

De två första avsnitten i det här kapitlet beskriver respektive myndighets organisation av återkravsverksamheten, styrning av handläggningen och handläggningsprocessen. Kapitlet innehåller därefter två avsnitt med analys och jämförelse av organisation och produktionsstyrning.

3.1 Försäkringskassan

3.1.1 Organisation

Ansvar för hanteringen av återkravsärenden delades fram till och med år 2013 mellan Försäkringskassans handläggande avdelningar, lokala försäkringscenter (LFC) och nationella försäkringscenter (NFC).¹³ Avdelningarna hade var sin ledning med tillhörande staber. Vid staberna fanns en samordnare som ansvarade för att stödja ledningen med information och beslutsunderlag, samt att säkra produktionsförutsättningarna för återkravshanteringen.

Handläggningen av återkrav koncentrerades till enheter med särskilda återkravshandläggare¹⁴ när LFC och NFC bildades år 2008. LFC delades in i fyra regioner och organiserades efter den försäkrades bosättningsort. LFC handlägger förmåner där det finns behov av en närmare kontakt med de försäkrade, såsom sjukpenning, sjukersättning och assistansersättning. Återkravsärenden för LFC:s förmåner handläggs av cirka 35 återkravshandläggare på kontor i Gävle, Malmö, Stockholm, Göteborg och Örebro.

¹³ Försäkringskassan har en ny organisation från januari 2014. LFC ansvarar för all återkravsverksamhet, förutom den där förmånshandläggare handlägger återkravet. Det pågår fortfarande en utredning som under det första halvåret 2014 ska fastställa vilken verksamhetslogik som ska gälla för återkravsverksamheten. I den här rapporten beskrivs den tidigare organisationen som gällde vid granskningen.

¹⁴ I den här rapporten kallas de som beslutar om återkrav återkravshandläggare.

NFC är organiserat utifrån förmåner, men en förmån kan handläggas på flera NFC. I första hand handlägger NFC förmåner där det inte behövs lika mycket kontakt med de försäkrade, såsom föräldrapenning, bostadstillägg, bostadsbidrag och arbetsskador. Återkravshandläggningen har koncentrerats till ett utvalt NFC för varje förmån. NFC:s återkravsärenden handläggs av 112 årsarbetare.

Det finns även vissa återkravsärenden på NFC som handläggs tillsammans med förmånen, i stället för av särskilda återkravshandläggare. Återkrav av arbetsskadelivränta, bilstöd och arbetshjälpmiddel är förmåner som handläggs av förmånshandläggare.¹⁵

3.1.2 Styrning av handläggningen

Styrande dokument

Avdelningen för försäkringsprocesser är produkt- och processägare för återkravshandläggningen inom Försäkringskassan, vilket bland annat innebär att den ansvarar för att omsätta myndigheternas uppdrag i effektiva processer. Avdelningen för försäkringsprocesser tar fram styrdokument såsom processer, vägledning, riktlinjer och rutiner, samt ansvarar för styrningen av försäkringen tillsammans med Rättsenheten.¹⁶ Vägledningen beskriver hur reglerna om återkrav ska tillämpas och handläggningsprocessen beskriver hur handläggarna ska utreda ett återkravsärende.

Handläggarna ska följa de styrande dokument som myndigheten har fattat beslut om. På återkravsenheterna finns specialister som ska stödja handläggarna och enhetschefen i arbetet med att tillämpa försäkringen.¹⁷

Mål

På Försäkringskassan har de båda handläggande avdelningarna skilda mål för återkravsärendenas handläggningstid. NFC:s mål är att 75 procent av återkravsärendena ska vara handlagda inom 42 dagar.¹⁸

¹⁵ I den här rapporten kallas de som har som sin huvudsakliga uppgift att fatta förmånsbeslut förmånshandläggare.

¹⁶ Försäkringskassan (2013).

¹⁷ Försäkringskassan (2013h).

¹⁸ Försäkringskassan Intern månadsuppföljning handläggningstider.

På LFC infördes mål för handläggningstiden först år 2012 och NFC:s mål användes inledningsvis. Målet ändrades år 2013 till att 75 procent av återkravsärendena ska vara handlagda inom 60 dagar.

I Försäkringskassans centrala uppföljning av måluppfyllnad för återkravsärenden följs dock endast NFC:s handläggning upp. Varken år 2012 eller år 2013 nåddes det uppsatta målet.

Tabell 4. Mål och måluppfyllnad för handläggningstiden (NFC)

Målnivå	2012	2013
75 % inom 42 dagar	46 % inom 42 dagar	50 % inom 42 dagar

Källa: Försäkringskassans interna månadsuppföljning.

Kvalitetsgranskning

Det finns ingen gemensam kvalitetsgranskning av återkravsärenden på Försäkringskassan, utan LFC och NFC har valt olika former för att kvalitetsgranska handläggningen.

På LFC görs uppföljningar i ett verktyg som kallas VIKUT. Uppföljningen genomförs av en specialist som granskar minst tre ärenden per handläggare, två gånger per år, och sedan diskuterar handläggningen och bedömningarna med den berörda handläggaren och enhetschefen. VIKUT belyser aspekter såsom korrekt handläggning utifrån förvaltningslagen och bedömningen av återbetalningsskyldighet och eftergift, men även drivet i ärendet. Enligt uppgift från myndigheten görs inte någon central uppföljning av resultaten från VIKUT, utan resultatet ska endast användas för individuell uppföljning.

På NFC görs kvalitetsuppföljningar och uppföljningar i kvalitetsutvecklingsverktyget KUV. I individuella granskningsmallar granskar en specialist bland annat hur handläggaren följer handläggningsprocessen och om besluten är korrekta. Fem ärenden per handläggare granskas, två gånger per år. Resultatet återkopplas till handläggaren och till enhetschefen på individuell nivå, samt även på gruppnivå om det finns behov av förbättring mer generellt.

Omprövning

Om myndigheten har fattat beslut om att en försäkrad är återbetalningsskyldig kan den försäkrade begära att beslutet omprövas. Då ska en ny bedömning göras, samtidigt som ny information kan ha tillkommit. En sådan omprövning görs på särskilda omprövningsenheter.

På Försäkringskassan ändrades återkravsbeslutet i drygt 25 procent av de återkravsärenden som omprövades under år 2013. För Försäkringskassans förmånsärenden var den genomsnittliga ändringsfrekvensen under året cirka 20 procent, men nivån varierade kraftigt mellan olika förmåner. Andelen omprövningar av återkravsbeslut som har lett till ändring har ökat över tiden (se tabell 5).

Tabell 5. Ändringsfrekvens 2010–2013

2010	2011	2012	2013
19,4 %	22,0 %	23,4 %	25,2 %

Källa: Försäkringskassans statistik.

3.1.3 Handläggningsprocess

Försäkringskassans produktionsprocess beskriver hur de aktiviteter och arbetsmoment som ingår i handläggningen av ett återkravsärende ska utföras och av vilken yrkesroll.¹⁹

Handläggningen av ett återkravsärende påbörjas när det konstateras att en utbetalning i ett förmånsärende är felaktig, exempelvis genom nya uppgifter som visar att ett tidigare beslut om ersättning är felaktigt eller att en utbetalning har skett med ett för högt belopp.

Förmånshandläggaren konstaterar om det är en felaktig utbetalning och dokumenterar i ärendet vilken förmån som är felutbetalad, samt för vilken tid och varför den försäkrade inte har haft rätt till ersättningen.²⁰ Vid felutbetalningar som beräknas understiga 1 000 kronor har Försäkringskassan fattat ett generellt beslut om att en återkravsutredning endast ska inledas under vissa förutsättningar.²¹

¹⁹ Försäkringskassan (2008), s. 6.

²⁰ Försäkringskassan (2008), s. 20.

²¹ Försäkringskassan (2005), s. 25 f.

Förmånshandläggaren skapar en impuls²² till återkravshandläggaren som inhämtar uppgifter från förmånsärendet. Återkravshandläggaren kontrollerar vad som har orsakat felutbetalningen, hur mycket som har betalats ut och hur mycket som skulle ha betalats ut. Därefter fastställs återkravsbeloppet.

I ärendet ska det också utredas och fastställas vem som har orsakat den felaktiga utbetalningen och när myndigheten första gången fick kännedom om den ändring som påverkar rätten till förmånen. Av återkravsutredningen ska det framgå vilken information den försäkrade har fått om rätten till förmånen och om anmälningsskyldigheten. Om myndigheten eller annan än den försäkrade har orsakat den felaktiga utbetalningen måste ställning tas till om den försäkrade har insett eller borde ha insett att utbetalningen var felaktig.²³

När utredningen är komplett bedöms om den försäkrade är återbetalningsskyldig och i så fall om det finns skäl för eftergift.

För att utreda den försäkrades betalningsförmåga vid prövningen av skäl för eftergift, i de fall det är aktuellt, beräknas förbehållsbeloppet²⁴ utifrån Kronofogdemyndighetens beräkningsmodell.²⁵

Ett förslag till beslut ska sedan kommuniceras till den försäkrade som ges tillfälle att lämna synpunkter inom en viss angiven tid.²⁶ Efter kommunicering fattas beslut.

Brevmallar används för att skriva både kommuniceringsbrev och beslutsbrev. Beslutsbrevet ska innehålla ett ställningstagande till perioden för den felaktiga utbetalningen, uppgift om det felutbetalda beloppet, bedömningen av återbetalningsskyldigheten och ett ställningstagande till eftergift.²⁷

²² Att ”skapa en impuls” innebär att ge någon en indikation på att det finns anledning att utreda något vidare.

²³ Försäkringskassan (2005), s. 32.

²⁴ Förbehållsbeloppet är det belopp som den försäkrade behöver för sin dagliga livsföring. Det räknar Kronofogdemyndigheten (KFM) fram vid utmätning av lön. Förbehållsbeloppet räknas fram individuellt utifrån normalbeloppet vilket fastställs varje år av KFM. Normalbeloppet finns i KFM:s föreskrifter om bestämmande av förbehållsbelopp vid utmätning av lön. Det ska räcka till gäldenärens alla vanliga levnadskostnader utom bostadskostnaden. I förbehållsbeloppet ingår normalbeloppet samt kostnader för hyra, eventuella kostnader för inkomstens förtjänande, utgifter för sjukdom och barnomsorgsavgifter.

²⁵ Försäkringskassan (2005), s. 46.

²⁶ 17 § förvaltningslagen (1986:223) och Försäkringskassan (2005), s. 53 f.

²⁷ Försäkringskassan (2005), s. 56–57.

Om den försäkrade har framfört invändningar ska dessa bemötas i beslutsbrevet.²⁸ Den försäkrade ska sedan underrättas om beslutet.²⁹

Ärendet ska kvalitetssäkras före kommunikering av beslutsfattare³⁰ om den försäkrade får ett återkrav på mer än 40 000 kronor. Sedan är det beslutsfattaren som fattar beslut i ärendet. Om beloppet överstiger 40 000 kronor brutto och bedömningen är att den försäkrade inte är återbetalningsskyldig eller beviljas eftergift, ska en enhetschef attesteras beloppet.³¹

3.2 Pensionsmyndigheten

3.2.1 Organisation

Pensionsmyndigheten bildades år 2010 och tog över handläggningen av ålderspension, efterlevandepension och bostadstillägg för pensionärer från Försäkringskassan. Myndigheten övertog även drygt 8 000 oavslutade återkravsärenden avseende dessa förmåner från Försäkringskassan.

Återkravsärenden handläggs på Avdelningen för pensionsadministration.³² Från början hanterades återkravsärenden för alla förmåner endast i Halmstad. Sedan år 2012 är dock handläggningen av återkrav placerad tillsammans med handläggningen av de olika förmånerna: ålderspension i Visby, efterlevandepension i Luleå och bostadstillägg i Halmstad.

Särskilda förmånshandläggare arbetar även med återkravsärenden under en del av sin arbetstid. För ålderspension och efterlevandepension är den organisationen införd fullt ut. För bostadstillägg är organisationen ännu inte implementerad, utan de återkravsärenden som skapas inom förmånen handläggs av vissa särskilt utsedda återkravshandläggare.

²⁸ Försäkringskassan (2008), s. 70.

²⁹ 21 § förvaltningslagen.

³⁰ Beslutsfattare är en särskild yrkesroll på Försäkringskassan se Försäkringskassan (2013h).

³¹ Försäkringskassan (2008), s. 67.

³² Pensionsmyndigheten förändrar sin organisation från den 1 januari 2014. Den här rapporten beskriver den tidigare organisationen som gällde vid granskningen.

Återkravsärenden handläggs av totalt 46 årsarbetare. Cirka 75 procent av alla återkravsärenden gäller bostadstillägg, medan återkravsärenden avseende ålderspension uppgår till cirka 20 procent. Övriga 5 procent rör återkravsärenden i efterlevandepension.

Kvalitetsgranskningen av återkravshandläggningen görs av omprövningsenheten som är placerad i Halmstad och tillhör Juridikavdelningen.

3.2.2 Styrning av handläggningen

Styrande dokument

Pensionsmyndighetens vägledning om återkrav, samt meddelanden från Juridikavdelningen, talar tillsammans om hur bedömningar ska göras i återkravsärenden. Pensionsutvecklingsavdelningen ansvarar tillsammans med Rättsenheten, som är en del av Juridikavdelningen, för vägledningen.

Pensionsadministrationsavdelningen ansvarar för handledningen som beskriver arbetsprocessen för återkravshandläggningen.

Det finns en pensionssamordnare för återkravshanteringen på Pensionsmyndigheten. Pensionssamordnaren ska bland annat vara en länk till enhetscheferna i försäkringsfrågor, samt stödja och utbilda handläggarna i bedömningar vid tillämpningen av bestämmelserna om återkrav.

Mål

Målet för återkravshandläggningen är att 90 procent av alla ärenden ska vara handlagda inom 90 dagar. Det finns fortfarande en stor andel äldre återkravsärenden som påverkar Pensionsmyndighetens måluppfyllnad för handläggningstiden. Målet har inte uppnåtts under år 2013, men jämfört med år 2012 har en förbättring skett (se tabell 6). Mellan år 2012 och 2013 minskade det genomsnittliga antalet dagar per handlagt återkravsärende från 294 till 272 dagar.

Tabell 6. Mål och måluppfyllnad för handläggningstiden

Målnivå	2012	2013
90 % inom 90 dagar	28,4 % inom 90 dagar	37,3 % inom 90 dagar

Källa: Pensionsmyndighetens interna månadsuppföljning.

Kvalitetsgranskning

Under våren år 2012 infördes en ny rutin inom återkravshanteringen som innebär att det görs en kontinuerlig kvalitetskontroll av återkravsärenden. Ett slumpmässigt urval av 28 ärenden per månad granskas utifrån förutbestämda kriterier av handläggare på omprövningsenheten. Ärendena granskas utifrån enkelhet och formell och materiell riktighet, med utgångspunkt från förvaltningslagen och socialförsäkringsbalken. Syftet med kvalitetsgranskningen är att ge en sammantagen bild av kvalitetsnivån för återkravsarbetet. Resultatet återkopplas även individuellt och till ansvariga på enheterna.

Omprövning

Pensionsmyndighetens ändringsfrekvens vid omprövning av återkravsärenden var år 2013 nästan 39 procent, vilket är en ökning i förhållande till föregående år (se tabell 7). Den stora andelen ändringar beror enligt myndigheten framför allt på att nya uppgifter framkommit, räknefel i återkravsutredningar och på att omprövarna har gjort en annan bedömning än återkravshandläggaren i fråga om eftergift.

Tabell 7. Ändringsfrekvens 2010–2013

2010	2011	2012	2013
22,0 %	20,1 %	30,5 %	38,7 %

Källa: Pensionsmyndigheten.

3.2.3 Handläggningsprocess

Handläggningen av ett återkravsärende påbörjas när det i ett förmånsärende upptäcks att en felutbetalning har gjorts, att en uppgift framkommer som innebär att ett tidigare beslut om ersättning är felaktigt, eller att en utbetalning har skett med ett för högt belopp.

På Pensionsmyndigheten utreder förmånshandläggaren anledningen till den felaktiga utbetalningen och vem som har orsakat den. Om den felaktiga utbetalningen beräknas understiga 2 000 kronor och om det inte finns särskilda skäl emot det ska ingen återkravsutredning inledas.³³ Inte heller i de fall när den försäkrade inte har insett, eller inte borde ha insett, att ersättning har betalats ut felaktigt ska en återkravsutredning inledas. Förmånshandläggaren ska därför också ta ställning till om den försäkrade uppenbart inte borde ha insett att utbetalningen var felaktig.³⁴

Förmånshandläggaren skapar bara ett återkravsärende i de fall det har konstaterats att en återkravsutredning ska genomföras. I återkravsärendet ska förmånshandläggaren inledningsvis kort beskriva orsaken till återkravet, om den försäkrade har fått information om den felaktiga utbetalningen och om möjligt ange belopp och period.³⁵

Återkravshandläggaren tar därefter över ärendet och sammanställer informationen i ärendet.³⁶

Därefter ska återkravshandläggaren fastställa vem som har orsakat felutbetalningen och om den försäkrade är återbetalningsskyldig. Om den försäkrade är återbetalningsskyldig fastställs beloppet och den period som ersättningen felaktigt har betalats ut genom att återkravshandläggaren beräknar vad som har betalats ut och vad som skulle ha betalats ut.

Därefter ska betalningsförmåga och andra skäl för eftergift utredas. En utredning om betalningsförmåga görs genom en beräkning av förbehållsbeloppet utifrån Kronofogdemyndighetens beräkningsmodell.³⁷

³³ Pensionsmyndigheten (2012d).

³⁴ Pensionsmyndigheten (2012f), s. 11f.

³⁵ Pensionsmyndigheten (2012f), s. 13.

³⁶ Pensionsmyndigheten (2012f), s. 14.

³⁷ Pensionsmyndigheten (2012b), s. 40.

Om beloppet överstiger 40 000 kronor och den försäkrade antingen inte bedöms vara återbetalningsskyldig eller beviljas eftergift på motsvarande summa, krävs en attest från närmsta chef.³⁸

Ett förslag till beslut kommuniceras sedan till den försäkrade. Efter kommunicering fattas beslut.³⁹ Beslutet ska innehålla ett ställningstagande till perioden för den felaktiga utbetalningen, uppgift om det felutbetalda beloppet, en bedömning av återbetalningsskyldighet och ett ställningstagande till eftergift.⁴⁰

Om den försäkrade har lämnat synpunkter ska dessa bemötas i beslutsbrevet.⁴¹ Den försäkrade ska underrättas om beslutet.⁴²

3.3 För- och nackdelar med olika organisering av återkravshandläggningen

3.3.1 Försäkringskassan

Försäkringskassans koncentration av återkravshandläggningen till enheter med särskilda återkravshandläggare uppges i intervjuer ha medfört att återkrav har fått en tydligare roll i verksamheten. Det har också inneburit att kunskaperna om återkravsbestämmelserna har förbättrats.

Goda kunskaper om återkravsbestämmelserna är en av förutsättningarna för återkravsbeslut av god kvalitet. Det har dock framkommit att återkravsbesluten fortfarande uppfattas ha brister, trots att återkravsärenden nu handläggs av särskilda återkravshandläggare. Även om en koncentrerad återkravshandläggning kan ha medfört en ökad kunskap om återkravsbestämmelserna, är kvaliteten i besluten också beroende av kunskap om förmånsbestämmelserna. Kvalitetsbristerna har även uppmärksamrats i Försäkringskassans interna kvalitetsuppföljningar.⁴³

Flera återkravshandläggare uppger också att deras förmånskunskaper inte är tillräckliga och att det är särskilt svårt att följa förändringar i bestämmelserna och handläggningsrutiner.

³⁸ Pensionsmyndigheten (2012f), s. 23.

³⁹ Pensionsmyndigheten (2012f), s. 24f.

⁴⁰ Pensionsmyndigheten (2012b), s. 52–53.

⁴¹ Pensionsmyndigheten (2012f), s. 27.

⁴² 21 § förvaltningslagen.

⁴³ Försäkringskassan (2013g).

Försäkringskassans internrevision har under år 2013 granskat återkravsprocessen. I granskningen betonas att hanteringen av återkravsärenden har stor vikt för Försäkringskassans legitimitet och att ett återkrav är en riskfylld transaktion där beslutet kan få stora ekonomiska konsekvenser för den försäkrade. Vidare uppges att den nuvarande organisationen är sårbar, vilket medför en risk för bristande kvalitet och likformighet i de beslut som fattas. Internrevisionen föreslår en översyn av organisation och gränssnitt, samt förordar ytterligare koncentration av handläggningen av återkrav.⁴⁴

I intervjuerna beskrivs också att fokus framför allt låg på förmånshandläggningen, ur både ett resurs- och ett kompetensperspektiv, innan de särskilda återkravshandläggarna infördes. Återkravshandläggningen prioriterades inte eftersom *”det är alltid viktigare och har alltid varit viktigare att betala ut pengar till folk än att plocka in pengar som vi har betalat ut felaktigt”*, som en intervjuad specialist beskriver det.

Det finns dock förmåner på Försäkringskassan, såsom exempelvis arbetsskador eller bilstöd, där återkravsutredningen utförs av förmånshandläggare. Anledningen uppges vid intervjuer vara att en sammanhållen förmåns- och återkravshantering dels ökar nyttan för de försäkrade, eftersom de kan ha kontakt med samma handläggare även under återkravsutredningen, dels ökar effektiviteten i hanteringen. Samtidigt framhålls att på grund av de förmånernas speciella karaktär är det endast dessa som har bedömts kräva en annorlunda organisation.

Enligt det gränssnitt mellan förmånshandläggning och återkravshandläggning som gäller i dag på Försäkringskassan, utreder förmånshandläggare för vilken tid och varför den försäkrade inte har haft rätt till den felutbetalda förmånen, innan de lämnar över ärendet till en återkravshandläggare. Flera av de återkravshandläggare som har intervjuats på Försäkringskassan uppger att de har svårt att fullt ut lita på förmånshandläggarens bedömning av när rätten till förmånen upphörde. Återkravshandläggaren gör i de fallen en egen bedömning av när rätten till förmånen upphör, vilket i sig är ett avsteg från dagens handlägningsprocess. Det uppges också att det finns en risk att förmånshandläggarna inte känner ett tillräckligt ansvar för att

⁴⁴ Försäkringskassan (2013a).

bedömningen av när rätten till förmånen upphörde ska bli korrekt, eftersom den bedömningen inte ingår i förmånsbeslutet utan är en del i återkravsbeslutet. I intervjuer framkommer också att återkravshandläggare utan djupare förmånskompetens upplever det som otillfredsställande att de inte kan beskriva grunden för återkravsbeslutet för försäkrade som kontaktar Försäkringskassan.

3.3.2 Pensionsmyndigheten

Pensionsmyndighetens val att organisera återkravsverksamheten så att återkravsärenden handläggs tillsammans med förmånsärenden, på det sätt som har införts för ålderspension och efterlevandepension, syftar till att skapa flexibilitet i handläggningen. Återkravshandläggarna ska ha god kunskap om förmånsbestämmelserna och kunna handlägga både förmånsärenden och återkravsärenden. Vid intervjuerna nämns även att en av grundtankarna med att vissa handläggare handlägger och kompetensutvecklas i både förmåns- och återkravshandläggningen är att minska antalet felaktiga utbetalningar.

Enligt vad som har framkommit vid intervjuerna har dock stora ärendebalanser i både ansöknings- och återkravsärenden när det gäller bostadstillägg, medfört att det för den förmånen ännu inte helt har gått att skapa den planerade flexibiliteten där handläggarna arbetar med både förmåns- och återkravsärenden.

Återkravshandläggarna av bostadstillägg bedömer själva när rätten till förmånen upphör. Flera återkravshandläggare av bostadstillägg beskriver dock att deras kunskap om förmånen ibland inte är tillräcklig. De nämner också att den förmånshandläggare som har gjort bedömningen av felutbetalningen redan är insatt i ärendet och att en överlämning innebär förlorad effektivitet. I intervjuer med representanter för Pensionsmyndigheten centralt framkommer att det finns en medvetenhet i organisationen om att överlämningar innebär minskad effektivitet och en fördröjning av ärenden.

Om myndigheten har orsakat felutbetalningen ska förmånshandläggarna på Pensionsmyndigheten också göra en första bedömning av om den försäkrade har insett eller borde ha insett att en utbetalning är felaktig, innan en återkravsutredning påbörjas. Det är en ytterligare åtgärd som syftar till att minska antalet påbörjade återkravsutredningar i och med att det inte skapas något återkravsärende i de fall

förmånshandläggaren bedömer att den försäkrade inte har insett felutbetalningen. Det krävs en god kunskap om återkravsbestämmelserna för att kunna göra en sådan bedömning. Enligt intervjuer med flera återkravshandläggare är de tveksamma till att förmånshandläggarna har tillräckliga kunskaper för att göra en sådan bedömning.

Enligt flera handläggare och andra representanter för myndigheten har handläggningen av återkrav av efterlevandepension och ålderspension tillsammans med förmånen fungerat väl. De förmånshandläggare som också är återkravshandläggare kan fördjupa sin kunskap om återkrav och följer även förmånens utveckling eftersom de ägnar en stor del av arbetstiden till förmånshandläggning. Handläggarna betonar att det är nödvändigt att ha god kunskap om förmånsbestämmelserna för att kunna fatta korrekta beslut om återkrav.

3.3.3 Sammanfattande analys

Det finns för- och nackdelar med de beskrivna formerna för organisering av återkravsverksamheten. Den organisation med särskilda återkravshandläggare som Försäkringskassan och delvis Pensionsmyndigheten har, ger förutsättningar för en mer enhetlig bedömning av återkravsbestämmelserna, men den innebär också att återkravshandläggningen skiljs från förmånshanteringen. I förlängningen kan det innebära att kunskapen om förmånen där felutbetalningen har uppstått och kunskapen om vad som orsakar de felaktiga utbetalningarna minskar.

Ett återkravsbeslut kräver förutom kunskap om återkravsbestämmelserna en god kännedom om förmånsbestämmelserna, vilket flera återkravshandläggare uppger att de saknar. Det medför att det finns fördelar med att återkravsärenden handläggs tillsammans med förmånsärenden, i enlighet med de rutiner Pensionsmyndigheten har infört för efterlevandepension och ålderspension och liknande det som Försäkringskassan har i några ärendeslag. En sådan fördel kan vara att det skapar en ökad flexibilitet i produktionen genom att resurser kan flyttas mellan förmåns- och återkravshandläggning. Handläggarna upprätthåller samtidigt kunskap om både förmåns- och återkravsbestämmelserna. En naturlig återkoppling görs också av de fel som uppmärksammas i förmånshandläggningen och som leder till återkravsärenden.

Vid intervjuerna har det dock framkommit att det finns en risk att den utbetalande verksamheten alltid prioriteras i en organisation där förmånshandläggare även handlägger återkravsärenden. Detta kräver en tydlig styrning av produktionen och ett ansvarstagande från ledningen för att återkravshandläggningen inte ska hamna i skymundan.

Överlämningen av ärenden från förmånshandläggare till återkravshandläggare kan leda till att handläggningen fördröjs. På Försäkringskassan, där förmånshandläggaren gör bedömningen av när rätten till förmånen har upphört, medför överlämningen i vissa fall att denna bedömning görs två gånger. Det blir följderna i de fall där återkravshandläggaren inte litar på förmånshandläggarens bedömning. På Pensionsmyndigheten där återkravshandläggarna av bostadstillägg i stället gör bedömningen av när rätten till förmånen har upphört, uppges svårigheterna ligga i att återkravshandläggarna inte alltid har tillräckligt god förmånskunskap för att göra en korrekt bedömning. Det problemet borde minska om återkravshandläggarna även handlägger förmånsärenden.

En annan skillnad mellan myndigheternas handlägningsprocess är den bedömning Pensionsmyndighetens förmånshandläggare gör av om den försäkrade har insett, eller borde ha insett, att en felutbetalning har gjorts innan ett återkravsärende påbörjas. Om sådana bedömningar ska göras krävs det att alla förmånshandläggare även har god kännedom om återkravsbestämmelserna. En sådan rutin begränsar dessutom ytterligare Pensionsmyndighetens möjligheter att följa antalet felaktiga utbetalningar som uppstår i förmånshandläggningen.

Det kan finnas effektivitetsvinster med att låta den handläggare som har fattat förmånsbeslutet och redan är insatt i ärendet bedöma när rätten till förmånen har upphört. Förutsättningen är att återkravshandläggaren då kan lita på god kvalitet i den bedömningen. Det kan också finnas fördelar med att samtliga bedömningar som ingår i återkravsbeslutet görs av en återkravshandläggare, under förutsättning att denna har tillräcklig förmånskunskap.

Granskningen visar att olika lösningar passar för olika förmåner. Bedömningen av när rätten till förmånen upphörde är mer eller mindre komplicerad i olika förmåner och kräver olika nivå på kunskaperna om förmånen. Det innebär att olika organisatoriska lösningar är olika bra för olika förmåner. Utifrån granskningen kan det därför konstateras att det är nödvändigt att myndigheterna utgår från varje enskild förmån för att avgöra hur återkrav bör organiseras för den förmånen.

3.4 Olika produktionsstyrning

3.4.1 Försäkringskassan

Försäkringskassan har ett serviceåtagande som innebär att myndigheten anger hur länge en försäkrad ska behöva vänta på sin ersättning. Serviceåtagandet innefattar dock inte återkravsärenden. I intervjuer med handläggare och specialister framkommer dock uppfattningen att de försäkrade ändå inte ska behöva vänta alltför länge på ett beslut om återkrav.

Försäkringskassan har många pågående och oavslutade återkravsärenden och handläggningstiden är lång för många ärenden. Myndigheten styr produktionen med en tydlig uppdelning av vilken enhet som handlägger vilka ärenden. Enligt intervjuerna sker en omfördelning av ärenden endast i undantagsfall. I granskningen har det framkommit att längden på handläggningstiderna kan variera mellan olika återkravsärenden, både beroende på var i landet en försäkrad bor och i vilken förmån felutbetalningen har uppstått.

Att mäta handläggningstiden är ett sätt att mäta kvaliteten i handläggningen. Försäkringskassan mäter tiden från det att ett återkravsärende skapas till dess att ett beslut fattas i återkravsärendet. Målnivån för handläggningstiden uttrycks som att en viss andel av den totala mängden ärenden ska nå det uppsatta målet inom en viss tidsperiod. NFC:s mål på 42 dagar följs upp centralt. LFC:s mål på 60 dagar nämns dock inte i den centrala uppföljningen. Vid intervjuer har det inte framkommit någon förklaring till varför det inte sker någon central uppföljning av LFC:s mål.

I granskningen framkommer också att det finns flera skillnader mellan LFC och NFC i styrningen av återkravsverksamheten. Försäkringskassans interna kvalitetsuppföljningar och även iakttagelser som har gjorts vid aktgranskningen ger en bild av att kvaliteten i återkravsbesluten skiljer sig åt mellan olika ärenden och förmåner.

Vid intervjuer har flera enhetschefer lyft fram behovet av att styra handläggningen av återkravsärenden genom att ha en plan för i vilken ordning gamla ärenden ska hanteras och samtidigt arbeta med inflödet

av nya ärenden. Det finns en gemensam prioritering för i vilken ordning återkravsärenden ska hanteras där till exempel ärenden där den försäkrade hör av sig tas med förtur. Enhetschefer som har intervjuats har samtidigt uttryckt sin tilltro till att handläggarna själva kan avgöra vilket arbetssätt som är mest effektivt.

Myndighetens styr också vilka återkravsärenden som ska utredas. Försäkringskassan har vid flera tillfällen fattat beslut om att begränsa antalet återkravsutredningar genom att inte utreda vissa konstaterade felutbetalningar som har lämnats för återkravsutredning.⁴⁵ Ett exempel är bostadstillägg. Där har myndigheten beslutat att inte utreda återkravsärenden som har påbörjats före december 2011. Anledningen till beslutet uppges vara att det är motiverat att inte fullfölja handläggningen på grund av brist på resurser, att den försäkrade inte påverkas och att återkrav inte heller skulle bidra till att medel återbetalas.⁴⁶

Försäkringskassans beloppsgränser för när en återkravsutredning ska inledas som beskrivs utförligare i avsnitt 4.2, motiveras också med att det finns ett behov av att koncentrera myndighetens resurser i återkravshandläggningen till ärenden med större felaktiga belopp.

I intervjuer uppgav representanter för Försäkringskassan att de inte upplevde att antalet ärenden hade påverkats nämnvärt av att beloppsgränser hade införts. I myndighetens återkravsstatistik som presenteras i avsnitt 2.4, framgår att antalet felutbetalningar som leder till återkravsärenden har minskat något mellan år 2012 och 2013. Det felutbetalda beloppet som leder till återkravsärenden har däremot ökat med ungefär en femtedel. Det är dock anmärkningsvärt att antalet felutbetalningar av föräldrapenning och tillfällig föräldrapenning som leder till återkravsärenden har ökat markant, trots att en beloppsgräns har införts. Det kan dock finnas flera orsaker till variationen i antalet felutbetalningar som leder till återkravsärenden. En förklaring kan vara myndighetens prioriteringar mellan olika förmåner i återkravsverksamheten.

⁴⁵ Försäkringskassan (2012a), Försäkringskassan (2013b) och Försäkringskassan (2012c).

⁴⁶ Försäkringskassan (2013b).

När det gäller mål för återkravs- och fodringshanteringsområdet har Försäkringskassan framhållit att myndigheten arbetar för att ”*antalet kunder som fått för mycket utbetalt och blir skyldiga att betala tillbaka ska minska (mänskligare)*”. Försäkringskassan anger vidare att färre försäkrade ska bli skyldiga att betala tillbaka genom att myndigheten ser över tillämpningen av bestämmelserna om återbetalnings-skyldighet och eftergift.⁴⁷

3.4.2 Pensionsmyndigheten

Sedan myndigheten bildades har antalet återkravsärenden i balans (pågående ärenden) varit många, samtidigt som inflödet av nya återkravsärenden har ökat.⁴⁸ Det stora inflödet av nya återkravsärenden består framför allt av bostadstillägg. Handläggningen av bostadstillägg är komplex eftersom den grundar sig på många olika uppgifter om den försäkrades boende, inkomster och tillgångar. Det har under en längre tid funnits problem i handläggningen av bostadstillägg och de nya reglerna om bostadstillägg som infördes den 1 november 2012 medförde ytterligare svårigheter som påverkade både handläggningen och återkrav av förmånen.⁴⁹

Pensionsmyndigheten har i sina regleringsbrev från och med år 2011 fått i uppdrag att minska återkravshanteringens handläggningstider och antalet ärenden i balans.⁵⁰

I syfte att bland annat effektivisera handläggningen av återkrav gjorde Pensionsmyndigheten i januari år 2012 en rättsutredning som behandlade återbetalningsskyldighet. Bakgrunden till rättsutredningen var att Pensionsmyndigheten uppmärksammat att många förmånshandläggare och återkravshandläggare regelmässigt bedömde att den försäkrade var återbetalningsskyldig när myndigheten hade orsakat felutbetalningen.⁵¹ Rättsutredningen ledde till en förändrad tillämpning av återkravsreglerna. Bedömningen av om den försäkrade har insett eller borde ha insett den felaktiga utbetalningen som återgavs i rättsutredningen innebar att den försäkrade i fortsättningen borde ha insett

⁴⁷ Försäkringskassan (2013g), s. 9.

⁴⁸ Pensionsmyndigheten (2012a), s. 51.

⁴⁹ Läs mer om hanteringen av bostadstillägg i Inspektionen för socialförsäkringen (2012) och Inspektionen för socialförsäkringen (2013).

⁵⁰ Regleringsbrev för budgetåren 2011, 2012 och 2013 avseende Pensionsmyndigheten.

⁵¹ Pensionsmyndigheten (2012).

vid i huvudsak tre angivna situationer. De situationerna var vid dubbelutbetalning, när bostadstillägget är betydligt högre än vad den försäkrade kan förvänta sig, samt när rätten till förmånen har upphört. Den ändrade tillämpningen medförde att färre försäkrade bedömdes vara återbetalningsskyldiga. I Pensionsmyndighetens återkravstatistik som presenteras i avsnitt 2.4, framgår skillnaden mellan åren.

I intervjuer framförs fördelar med att vara en mindre organisation som Pensionsmyndigheten. Det är lättare att genomföra förändringar och det ger ett närmare samarbete mellan olika avdelningar. I intervjuer med flera återkravshandläggare av bostadstillägg lyfts dock bristen på kontinuitet och arbetsro fram som ett problem. I försök att effektivisera återkravshandläggningen har myndigheten förändrat sitt arbetssätt vid flera tillfällen och valt att ändra styrningen av vilka ärenden handläggarna ska prioritera. Den bilden bekräftas även i intervjuer med andra representanter för myndigheten. Flera handläggare upplever att de ständigt får nya direktiv om vilken arbetsmetod de ska tillämpa och hur myndigheten ska organisera arbetet med återkravsärenden av bostadstillägg. Innan en ny arbetsmetod har hunnit få genomslag i form av kortare handläggningstider och fler fattade beslut, har ledningen utan dialog med handläggarna beslutat att ändra metod igen. I intervjuer anger flera handläggare att de många förändringarna har lett till en förändringströtthet och en känsla av att inte kunna påverka arbetssituationen. Det är ännu för tidigt att avgöra om det utvecklingsarbete som nu pågår inom återkravsområdet har gett någon effekt på handläggningen.

Av myndighetens statistik, (tabell 3) framgår också att Pensionsmyndigheten år 2013 har lyckats minska antalet ärenden i balans, det vill säga pågående ärenden vid årets slut. Enligt representanter för myndigheten beror det främst på att många ärenden skrivs av. Att ärenden skrivs av kan bero på att de inte längre anses vara felutbetalningar eller att myndigheten anser att förmånshandläggaren skulle ha gjort bedömning att den försäkrade inte borde ha insett att utbetalningen var felaktig och därmed inte ha skapat ett återkravsärende. Det kan även noteras att antalet skapade ärenden som leder till återkrav minskade markant mellan år 2011 och år 2012. Det kan förklaras med de beloppsgränser som har införts och att det är förmånshandläggaren som gör en första bedömning av om den försäkrade har insett eller borde ha insett att utbetalningen är felaktig.

Pensionsmyndigheten har granskats av Justitieombudsmannen (JO). I en anmälan till JO i september år 2012 anfördes bland annat att Pensionsmyndigheten hade underlåtit att göra individuella bedömningar. I stället hade myndigheten satt upp riktlinjer som alltid skulle gälla för när den försäkrade ansågs ha insett eller borde ha insett att en utbetalning varit fel. JO var kritisk till det sätt på vilket Pensionsmyndighetens anvisningar hade utformats.⁵²

I intervjuer har det framkommit att den ändrade tolkningen av hur återkravsbestämmelserna ska tillämpas, samt andra förändringar i arbets sätt som har genomförts under samma period, har medfört att ärendeproduktionen har påverkats negativt. Flera handläggare har vid intervjuer varit osäkra på vilka riktlinjer som gäller och tycker inte att de har fått tillräckligt stöd för hur de ska tillämpa reglerna.

Det finns också brister i kvaliteten i återkravsbesluten. Den kontinuerliga kvalitetskontrollen visade år 2012 att endast 45 procent av de granskade ärendena var materiellt riktiga och 33 procent formellt riktiga. Under år 2013 har kvaliteten förbättrats: 69 procent av de kontrollerade ärendena anses vara materiellt riktiga och 74 procent formellt riktiga. Representanter för Pensionsmyndigheten centralt har vid intervjuerna dock framfört att det, trots uppgången, behövs mer arbete för att uppnå det interna målet. Ändringsfrekvensen i omprövning av återkravsärenden var under Pensionsmyndighetens första två år jämförbar med Försäkringskassans siffror. Under åren 2012 och 2013 steg ändringsfrekvensen av omprövade återkravsärenden på Pensionsmyndigheten. Representanter för myndigheten uppger att den stora andelen ändringar framför allt kan förklaras av att nya uppgifter har framkommit i återkravsärendena, att felräkningar har förekommit i återkravsutredningarna, samt att omprövarna har gjort en annan bedömning än återkravshandläggaren i fråga om eftergift. Efter vad som har framkommit i granskningen kan den höga ändringsfrekvensen även antas bero på att omprövarna har gjort en annan bedömning än återkravshandläggaren när det gäller återbetalningsskyldigheten.

Flera återkravshandläggare uppger i intervjuer att det även finns en skillnad mellan de bedömningar i tillämpningen av återkravsbestämmelserna som görs av omprövarna i kvalitetskontrollerna och de bedömningar handläggarna gör själva. Det har saknats möjligheter

⁵² Justitieombudsmannen (2013).

till en dialog mellan omprövare och återkravshandläggare om hur bedömningarna ska göras. Representanter för Pensionsmyndigheten centralt uppger i intervjuer att det har funnits kulturproblem i delar av återkravshandläggningen som har inneburit att handläggarna har haft svårt att finna sig i fattade beslut, avseende både styrningen av verksamheten och tillämpningen. De anger även att man har inlett ett utvecklingsarbete med att införa ett nytt arbetssätt och en förbättrad styrning av verksamheten för återkravsärenden. Myndigheten har även anlitat en extern konsult som har fått i uppdrag att hitta åtgärder för att minska ärendebalanser, skapa förutsättningar för ett kontinuerligt lärande och öka tilliten mellan medarbetare och ledning för återkravsärenden av bostadstillägg.

För att öka handläggningstakten i påbörjade återkravsutredningar infördes också under en begränsad tid en funktion som kallades grindvakt, enligt intervjuer med Pensionsmyndigheten centralt. Grindvakten granskade alla återkravsimpulser från handläggningen av bostadstillägg för att avgöra vilka impulser som skulle leda till en återkravsutredning. Grindvakten avslutade cirka 5 procent av impulserna eftersom de inte gällde en felaktig utbetalning, den försäkrade inte hade insett eller borde ha insett att utbetalningen var felaktig eller till följd av beslutet om beloppsgräns. När grindvaktsfunktionen nu inte längre används, ska förmånshandläggarna i ökad utsträckning själva lämna rätt återkravsimpulser.

I syfte att öka effektiviteten ändrade myndigheten organisationen för återkrav under år 2012.⁵³ I de intervjuer som har gjorts på Pensionsmyndigheten framkommer det att styrningen av återkravsverksamheten skiljer sig åt mellan bostadstillägg och övriga förmåner. Antalet återkravsärenden för övriga förmåner på Pensionsmyndigheten är sammanlagt lägre än antalet för bostadstillägg. Därmed har myndigheten kunnat införa en organisation där vissa förmånshandläggare periodvis också arbetar koncentrerat med återkravsärenden. De handläggare som har intervjuats och som utreder återkrav av efterlevandepension och ålderspension, upplever att de har ledningens förtroende och kan påverka hur arbetstiden fördelas mellan återkravsärenden och förmånsärenden. De beskriver dock att det saknas en sammanhållande funktion i Pensionsmyndighetens återkravsverksamhet. De som handlägger återkrav i de olika förmånsprocesserna har inte något gemensamt forum för diskussion eller stöd i återkravsfrågor.

⁵³ Pensionsmyndigheten (2012a), s. 37.

3.4.3 Sammanfattande analys

Att ett återkravsbeslut inte dröjer onödigt länge har betydelse både för den försäkrade och för myndighetens möjligheter att kräva tillbaka ersättning. Långa handläggningstider för återkravsärenden kan få negativa konsekvenser för redan utsatta grupper. Samtidigt är resurserna begränsade, vilket kan innebära att myndigheterna ibland prioriterar den utbetalande verksamheten före återkravsverksamheten.

I granskningen har det framkommit att det finns kvalitetsbrister i myndigheternas återkravsärenden och problem med långa handläggningstider. Kvaliteten i återkravsbesluten är ett problem som båda myndigheterna lyfter fram. Återkravsbesluten har också en relativt hög ändringsfrekvens vid omprövning, särskilt på Pensionsmyndigheten. Ändringsfrekvensen kan ha flera orsaker, men är intressant att uppmärksamma i en sammanvägd bedömning av kvaliteten i myndighetens återkravsbeslut. Att många beslut ändras vid omprövning kan delvis förklaras med att de försäkrade kommer in med nya underlag i samband med omprövningen. Det sker dock sannolikt i högre utsträckning om utredningen av och informationen om till exempel eftergift varit bristfällig i grundbesluten.

Uppdelningen av återkravshandläggningen mellan olika delar av myndigheterna ställer större krav på styrningen av produktionen för att de försäkrade ska få samma bemötande, oavsett var återkravet handläggs och vilken förmån det gäller. Utifrån vad som har framkommit i granskningen är det nödvändigt med en sammanhållande funktion för återkravsärenden. Det finns behov av en kontinuerlig information om förändringar och att någon har ett övergripande ansvar för likformighet och tillämpning i handläggningen.

I syfte att minska antalet återkravsutredningar har Pensionsmyndigheten ändrat tillämpningen, vilket har kritiserats både internt och externt. Myndigheten har även fattat beslut om att införa beloppsgränser. Även Försäkringskassan har styrt tillämpningen för att minska antalet återkravsutredningar genom att en beloppsgräns har införts och genom beslut om att inte utreda vissa konstaterade felutbetalningar. Myndigheten har också ett tydligt uttalat mål om att färre försäkrade ska behöva betala tillbaka ersättning.

Det är tydligt att båda myndigheterna försöker minska antalet återkravsärenden och begränsa de resurser som används för återkravsverksamheten genom att styra i vilka situationer de ska inleda återkravsutredningar.

Pensionsmyndigheten är en mindre myndighet än Försäkringskassan och har därmed vissa fördelar, exempelvis snabbare kontaktvägar i organisationen. Det medför också att man snabbare kan anpassa verksamheten till ändrade förutsättningar. De intervjuer som har gjorts visar dock att det finns en risk att nya styrningsbeslut fattas utan tillräcklig genomlysning och konsekvensanalys. Frekventa förändringar av arbetsmetoder och styrningen av produktion och tillämpning medför en risk att produktionen blir lidande, i stället för att effektiviteten ökar. Att medarbetarna har förtroende för styrningen av verksamheten och får arbetsro i handläggningen är också förutsättningar som skapar en effektivare och stabilare ärendehandläggning.

4 Tillämpningen av återkravsbestämmelserna

Kapitlet redovisar resultaten från aktgranskningen av återkravsärenden och en analys av de problemområden som har framkommit i granskningen.

4.1 Bedömning och beräkning i återkravsärenden

Avsnittet presenterar resultatet från aktgranskningen av de bedömningar och beräkningar av återkravsbeloppet som har gjorts i myndigheternas återkravsärenden.

4.1.1 Bedömningen av återbetalningsskyldighet

Resultatet av aktgranskningen visar att i ärenden där myndigheten har orsakat felutbetalningen skiljer sig andelen försäkrade som blir återbetalningsskyldiga beroende på förmån (se tabell 8). Det kan förklaras med att förutsättningarna för att få förmånen och orsakerna till att felutbetalningar görs varierar. Utifrån granskningen går det inte att bedöma om det är en rimlig nivå för återbetalningsskyldighet i de olika förmånerna.

Tabell 8. Andelen ärenden där den försäkrade har bedömts vara återbetalningsskyldig och där felutbetalningen har orsakats av myndigheten

	<i>Andel</i>
Föräldrapenning <i>n=46</i>	96 %
Sjukpenning <i>n=45</i>	80 %
Sjukersättning <i>n=47</i>	55 %
Bostadstillägg Försäkringskassan <i>n=38</i>	79 %
Bostadstillägg Pensionsmyndigheten <i>n=23</i>	65 %

Anm.: De felutbetalningar i aktgranskningen som har orsakats av den försäkrade redovisas inte i tabellen eftersom det då föreligger återbetalningsskyldighet. Inte heller de felutbetalningar som har orsakats av både den försäkrade och av myndigheten redovisas i tabellen.

Källa: Data från aktgranskningen av ett urval ärenden från Försäkringskassan och från Pensionsmyndigheten.

4.1.2 Bedömningen av eftergift

Andelen försäkrade som är återbetalningsskyldiga och som har beviljats eftergift varierar också mellan förmånerna, vilket framgår i tabell 9.

Tabell 9. Andel återbetalningsskyldiga som har beviljats eftergift

	<i>Felutbetalning orsakad av den försäkrade</i>	<i>Felutbetalning orsakad av myndigheten</i>
Föräldrapenning	0 % <i>n=51</i>	23 % <i>n=46</i>
Sjukpenning	5 % <i>n=41</i>	22 % <i>n=45</i>
Sjukersättning	7 % <i>n=46</i>	23 % <i>n=47</i>
Bostadstillägg Försäkringskassan	47 % <i>n=48</i>	50 % <i>n=38</i>
Bostadstillägg Pensionsmyndigheten	21 % <i>n=66</i>	7 % <i>n=23</i>

Anm.: De felutbetalningar som i aktgranskningen konstaterades ha orsakats av både den försäkrade och av myndigheten redovisas inte i tabellen.

Källa: Data från aktgranskningen av ett urval ärenden från Försäkringskassan och från Pensionsmyndigheten.

Aktgranskningen visar att cirka hälften av dem som är skyldiga att betala tillbaka bostadstillägg hos Försäkringskassan har beviljats eftergift. Det är en betydligt högre siffra än för återkrav av övriga förmåner som handläggs av Försäkringskassan. Vid felutbetalning som orsakats av myndigheten är det i bostadstillägg hos Pensionsmyndigheten en betydligt lägre andel som har beviljats eftergift än för övriga förmåner i granskningen. En förklaring kan vara att det är olika grupper av försäkrade som beviljas bostadstillägg hos Försäkringskassan respektive hos Pensionsmyndigheten. Skillnaden skulle även kunna bero på att handläggarna på Pensionsmyndigheten tar större hänsyn till personliga förhållanden redan i bedömningen av återbetalningsskyldighet (se avsnitt 4.3). Att förhållandevis fler felutbetalningar som myndigheten orsakat inte innebär att en återkravsutredning skapas på Pensionsmyndigheten påverkar också jämförelsen. Det kan också finnas andra förklaringar, till exempel skillnader i styrningen av tillämpningen.

Det är få eller inga ärenden i granskningen som har beviljats eftergift i föräldrapenning, sjukpenning eller sjukersättning när det är den försäkrade som har orsakat felutbetalningen.

När det gäller återkrav av de förmåner som handläggs av Försäkringskassan är det tydligt att en större andel återbetalningsskyldiga försäkrade har beviljats eftergift när felutbetalningen har orsakats av myndigheten, i jämförelse med när det är den försäkrade själv som har orsakat felet. Hos Pensionsmyndigheten är förhållandet det omvända.

Av tabell 10 framgår de vanligaste skälen för eftergift. Av besluten i de granskade ärendena framgår att det allmänna rådet om eftergiftsbedömning vid återkrav⁵⁴ i stor utsträckning har beaktats hos Försäkringskassan, framför allt när det gäller sjukpenning och föräldrapenning, och hos Pensionsmyndigheten när det gäller bostadstillägg.

Ett vanligt skäl som har framkommit vid aktgranskningen för eftergift i bostadstillägg hos Försäkringskassan, är att lång tid har förflutit sedan den felaktiga utbetalningen gjordes. Ekonomiska skäl till eftergift anges som en grund till eftergift för flertalet förmåner, dock inte sjukpenning. Skälen till eftergift i sjukpenningärenden är i stället att den försäkrade inte har förstått vad som ska anmälas och hur det påverkar rätten till ersättning.

⁵⁴ Riksförsäkringsverkets allmänna råd (RAR 2002:14) om återkrav, ändrad genom RAR 2004:7.

Tabell 10. Fördelning av skäl till eftergift i ärenden där eftergift har beviljats

	<i>Under 1 000 kr enligt RAR</i>	<i>Lång tid har förflutit sedan den felaktiga utbetalningen uppstod</i>	<i>Ekonomiska skäl</i>	<i>Sociala skäl</i>	<i>Medicinska skäl</i>	<i>Har inte insett att utbetalningen varit fel, kontakt med myndigheten m.m.</i>
Föräldrapenning n=97	80 %	10 %	10 %	10 %	0 %	0 %
Sjukpenning n=96	64 %	9 %	0 %	0 %	0 %	55 %
Sjukersättning n=97	20 %	20 %	40 %	10 %	10 %	30 %
Bostadstillägg Försäkringskassan n=99	27 %	34 %	25 %	9 %	0 %	25 %
Bostadstillägg Pensionsmyndigheten n=97	67 %	0 %	20 %	0 %	0 %	13 %

Anm.: Det kan finnas flera skäl till eftergift i samma ärende. Detta gäller endast för Försäkringskassans ärenden.

Anm.: Under urvalsperioden har myndigheterna infört beloppsgränser för vilka ärenden som ska utredas. Innan beloppsgränserna fastställdes, beviljades eftergift enligt Försäkringskassans allmänna råd om eftergift (RAR).

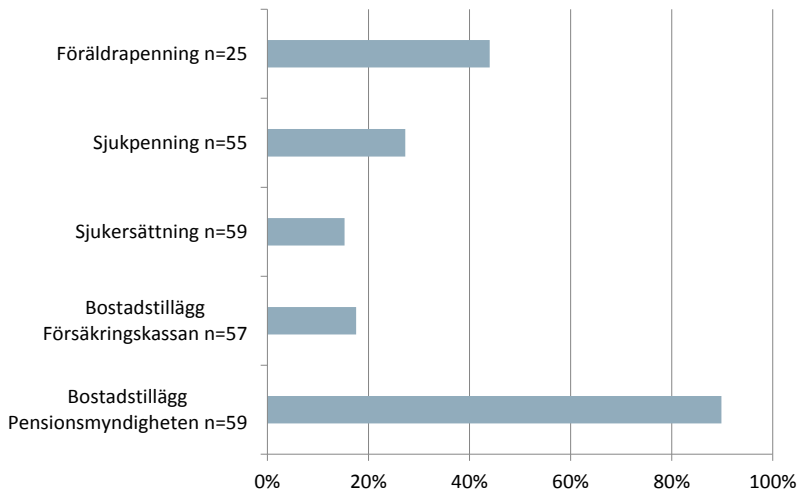
Källa: Data från aktgranskningen av ett urval ärenden från Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten.

4.1.3 Redovisning av återkravsbelopp

För att en försäkrad ska kunna förstå myndighetens beräkning av det belopp som ska återkrävas, behöver beräkningen tydligt redovisas i kommuniseringsbrevet eller beslutsbrevet, alternativt i båda.

Vid aktgranskningen har det framkommit att i många ärenden anges endast en totalsumma för återkrav i kommuniseringsbrev och beslutsbrev (se figur 2). De tydligaste beräkningarna återfinns i kommuniseringsbreven och det är vanligare att beslutsbreven endast innehåller ett totalbelopp. En förklaring kan vara hur myndigheternas mallbrev har utformats.

Figur 2. Andel ärenden där en detaljerad beräkning saknas, både i kommuniseringsbrev och beslutsbrev



Källa: Data från aktgranskningen av ett urval ärenden från Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten.

I ett ärende angavs endast totalbeloppet i såväl kommuniseringsbrev som beslutsbrev, men av beräkningen i journalen framgick att beräkningen var felaktig. Eftersom beräkningen inte framgick av breven hade den försäkrade inte någon möjlighet att upptäcka felaktigheten. I andra ärenden har handläggaren beskrivit en del av beräkningen, men inte tillräckligt för att den försäkrade själv ska kunna bedöma hur det återkrävda beloppet har beräknats.

Skillnaden i resultat mellan myndigheterna beror främst på att Försäkringskassan i mallen för kommuniseringsbrev har en tabell med ärendeslag, perioderna för återkrav, belopp som har utbetalats, belopp som skulle ha utbetalats och det återkrävda beloppet. Tabellen är tydlig och lätt att förstå för den försäkrade. I Pensionsmyndighetens ärenden är det i de flesta fall endast ett totalbelopp som anges. I bostadstillägg kan det vara svårt att beskriva hela beräkningen av förmånen eller återkravet i breven. I dessa situationer ska informationen som ges i vart fall vara tillräcklig så att den försäkrade kan förstå att myndigheten har använt korrekta uppgifter för att beräkna återkravsbeloppet, på samma sätt som när förmånen beviljades. Det är därför också viktigt att det tydligt framgår i kommuniserings- och beslutsbrev vilka uppgifter för bostadstillägg som har blivit fel.

4.2 Beloppsgränser för att utreda återkrav

Avsnittet behandlar hur myndigheternas skyldighet att återkräva utbetalningar som har betalats ut felaktigt, eller med för högt belopp, förhåller sig till de beloppsgränser som myndigheterna har infört för när en återkravsutredning ska inledas.

Styrande dokument

Det framgår av socialförsäkringsbalken att:

”Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten *ska* besluta om återbetalning av ersättning som [...] har lämnats felaktigt eller med ett för högt belopp...”⁵⁵

Myndigheterna har dessutom fattat egna beslut om när en återkravsutredning ska inledas. Försäkringskassan fattade den 12 september 2012 beslut om att i de fall där det endast finns *misstanke* om att en utbetalning under 1 000 kronor brutto är felaktig ska handläggaren avstå från att utreda. Däremot ska utredning av återbetalningsskyldighet och eftergift göras så fort en utbetalning *har konstaterats* vara felaktig.⁵⁶

Av beslutsunderlaget⁵⁷ framgår att det enbart under juni år 2012 fanns omkring 3 000 ärenden i balans med felaktiga utbetalningar som beräknades understiga 1 000 kronor. Av beslutsunderlaget framgår vidare att myndigheten gjorde bedömningen att det kan vara svårt för den försäkrade att inse att utbetalningen har blivit fel när beloppet är litet. Försäkringskassan bedömde också att en utredning av felutbetalningen i en sådan situation av den försäkrade kan uppfattas som att den strider mot sunt förnuft. Att inte utreda en eventuell felaktig utbetalning vid små belopp skulle därmed kunna stärka förtroendet för Försäkringskassan.

Det finns undantag i beslutet. Försäkringskassan ska i vissa fall utreda felutbetalningar av låga belopp. Det gäller i de fall där den försäkrade själv meddelar den felaktiga utbetalningen, vid misstanke om att den försäkrade medvetet och på felaktiga grunder har försökt tillskans

⁵⁵ 108 kap. 2 § socialförsäkringsbalken. ISF:s kursivering.

⁵⁶ Försäkringskassan (2012d).

⁵⁷ Försäkringskassan (2012b).

sig ersättning, eller när ersättningen har betalats ut till fel person.⁵⁸ Sedan det första beslutet fattades har Försäkringskassan vid två ytterligare tillfällen fattat beslut om att begränsa i vilka fall beslutet om beloppsgräns ska tillämpas. Med anledning av en utredning av vilka konsekvenser som beslutet visade sig ha medfört, beslutade Försäkringskassan i februari 2013 att vissa förmåner skulle undantas från tillämpningen av 1 000-kronorgränsen. Felaktiga utbetalningar skulle alltså utredas även om de avsåg belopp under 1 000 kronor.⁵⁹

I juni 2013 beslutade Försäkringskassan att ytterligare förmåner skulle undantas från tillämpningen av beloppsgränsen. Det beslutet föregicks av en utredning som syftade till att fördjupa den tidigare utredningen av potentiella risker och konsekvenser av en fortsatt beloppsgräns, förmån för förmån. I utredningen identifierades flera risker med beloppsgränsen på 1 000 kronor, bland annat att en annan part kan drabbas negativt av att en misstänkt felaktig utbetalning under 1 000 kronor inte utreds och att begränsningen har medfört att handläggningstiderna har förlängts.

Sammanfattningsvis ska Försäkringskassans förmånshandläggare i de fall de enbart misstänker att en utbetalning är fel, men där beloppet understiger gränsen, endast göra en anteckning i förmånsärendets journal om att ärendet för närvarande inte lämnas för återkravsutredning. Något återkravsärende skapas därmed inte.⁶⁰

Pensionsmyndigheten beslutade i augusti 2012 att införa en beloppsgräns för när felaktigt utbetalda belopp ska utredas.⁶¹ Syftet med beloppsgränsen var framför allt att åstadkomma kostnads- och processeffektivitet i myndighetens återkravshandläggning. Enligt en promemoria som låg till grund för beslutet, har myndigheten hanterat små felutbetalningar på under 1 000 kronor genom att regelmässigt efterge kravet på återbetalning med tillämpning av Försäkringskassans allmänna råd om återkrav. I promemorian hänvisas även till att Försäkringskassan har gjort på det sättet. Enligt promemorian var det

⁵⁸ Aktivitetsstöd, utvecklingsersättning, etableringsersättning (inklusive tilläggsförmånerna etableringstillägg och bostadsersättning), statligt tandvårdsstöd, assistansersättning, EU-familjeförmåner och underhållsstöd: se Försäkringskassans informationsmeddelande 2013:095.

⁵⁹ Försäkringskassan (2013c).

⁶⁰ Försäkringskassan (2013e).

⁶¹ Pensionsmyndigheten (2012d).

dock tveksamt att efterge återkrav med stöd av bestämmelserna i socialförsäkringsbalken. I fortsättningen borde därför beloppsgränsen i stället motiveras av en kostnads- och processeffektiv handläggning.⁶²

För att uppnå en så stor kostnadsminskning som möjligt i återkravshandlingen beskrivs i promemorian att inflödet av impulser till återkravsutredning ska begränsas redan i förmånshandläggningen. Av promemorian framgår även att av de ärenden som avser beslut om återkrav, har 23 procent under år 2011 avsett belopp mellan 1 000 och 2 000 kronor. Under januari till maj 2012 var andelen 25 procent.⁶³

I Pensionsmyndighetens beslut anges att inga ytterligare återkravsåtgärder ska vidtas om beloppet understiger 2 000 kronor, med undantag för om det finns skäl att utreda om den försäkrade upprepade gånger har orsakat felutbetalningar eller om det finns en misstanke om brott. I annat fall görs endast en notering i förmånjournalen om att ärendet har avslutats i enlighet med det administrativa beslutet.⁶⁴

Resultat

Både Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten uppger vid intervjuer och i de konsekvensutredningar som har föregått besluten om beloppsgränser, att gränser har införts eftersom det inte är kostnadsmissigt försvarbart att utreda de mindre felutbetalningarna.⁶⁵ Även en återkravsutredning av ett lågt belopp belastar myndigheternas begränsade resurser. Myndigheterna uppger att beloppsgränserna innebär en effektivare användning av resurserna inom återkravshandläggningen eftersom de i större utstäckning kan användas till att utreda återkravsärenden av större belopp.

Hos Försäkringskassan syns än så länge inga större effekter av beloppsgränsen på antalet återkravsutredningar, en uppfattning som även delas av dem som har intervjuats.

Vid intervjuer med flera representanter för Försäkringskassan har det framkommit att beredningen av beslutet om att införa en beloppsgräns har uppfattats som bristfällig. Konsekvenserna för olika förmåner utreddes inte tillräckligt innan beslutet fattades. I efterhand har

⁶² Pensionsmyndigheten (2012c).

⁶³ Pensionsmyndigheten (2012c).

⁶⁴ Pensionsmyndigheten (2012d) och Pensionsmyndigheten (2012b), s. 10 f.

⁶⁵ Pensionsmyndigheten (2012c) och Försäkringskassan (2012d).

beloppsgränsen visat sig få oönskade konsekvenser i vissa förmåner och ett antal förmåner har därför undantagits.⁶⁶ De förmåner där beloppsgränsen inte tillämpas är exempelvis assistansersättning, underhållsstöd och EU-familjeförmåner. Anledningen till att just dessa förmåner har undantagits är att gränsen skulle innebära merarbete för handläggaren eller att det drabbar tredje part. I intervjuer med representanter för Försäkringskassan har det även framkommit att det finns ökade risker för vissa förmåner, till exempel att assistansanordnare utnyttjar möjligheten att inte behöva betala tillbaka låga belopp.

Det har också framkommit att beloppsgränsen bedöms kunna orsaka problem även vid beräkning av antalet dagar när det gäller sjukpenning och föräldrapenning, eftersom dagar inte kan återställas utan att en felaktig utbetalning har fastställts, utretts och beslutats. Försäkringskassan framhåller i ett svar till regeringen att konsekvenserna av beloppsgränsen är svåra att hantera när det till exempel gäller föräldrapenning. I föräldrapenning är det inte möjligt att rätta utbetalningshistoriken utan att en prövning av återbetalningsskyldigheten görs.⁶⁷

En annan aspekt som har framkommit i intervjuer med flera representanter för Försäkringskassan är att beloppsgränsen inte garanterar större effektivitet i handläggningen, trots att den syftar till att effektivisera återkravsarbetet. Hanteringen av felutbetalningar som understiger 1 000 kronor upptar oftast inte en stor del av myndighetens utredningsarbete. Det är snarare så att flera handläggare i intervjuer har beskrivit att det är en brist att de inte längre kan blanda stora och tunga utredningar med snabbare utredningar av små belopp.

Enligt intervjuer med representanter för Pensionsmyndigheten centralt har beloppsgränsen inte haft någon större effekt på inflödet av återkravsärenden. Vidare beskrivs att oavsett om gränsen har haft någon effekt eller inte är det inte försvarbart att lägga så mycket tid på att utreda så små belopp.

Riksrevisionen har genomfört en granskning av bland annat bostadstillägg och felutbetalningar på Pensionsmyndigheten.⁶⁸ I granskningen framkommer att Riksrevisionen inte har funnit något stöd för att det är tillåtet att fatta ett administrativt beslut om en sådan beloppsgräns. Enligt Riksrevisionen kan beslutet inte härledas till

⁶⁶ Försäkringskassan (2013d).

⁶⁷ Försäkringskassan (2013g).

⁶⁸ Riksrevisionen (2013), s.77.

lagstiftningen för återkrav i socialförsäkringsbalken. Riksrevisionen har också undersökt antalet felutbetalningar under 2 000 kronor för år 2011 och kommit fram till att de motsvarar 59 procent av myndighetens felutbetalningar, men endast står för en mindre del av det totala, felutbetalda beloppet. I rapporten beskrivs dock att begränsningen innebär att myndigheterna inte kan bedöma det totala antalet felaktiga utbetalningar eftersom felutbetalningar där en återkravsutredning inte inleddes inte statistikförs. I beskrivningen av hanteringen av bostadstillägg anges också svårigheter i konstruktionen av förmånen som leder till felutbetalningar.⁶⁹

I Regeringens skrivelse som svar på Riksrevisionens rapport, framkommer att Pensionsmyndigheten avser att ge förslag på hur hanteringen av återkrav av låga belopp kan regleras i lag.⁷⁰

Sammanfattande analys

I bestämmelsen om återbetalning av ersättning framgår att myndigheten ska besluta om återbetalning vid en felutbetalning. Trots det har myndigheterna infört beloppsgränser. I likhet med Riksrevisionen anser ISF att det inte är förenligt med lagstiftningen för återkrav i socialförsäkringsbalken att fatta ett administrativt beslut om en beloppsgräns för felaktiga utbetalningar.

Försäkringskassan har inte som Pensionsmyndigheten fattat ett administrativt beslut om att inte utreda felaktiga utbetalningar under beloppsgränsen. De har i stället formulerat sitt beslut som att handläggare inte ska utreda den felaktiga utbetalningen vidare, i de fall de misstänker att utbetalningen är felaktig och understiger gränsen. Det innebär att återkravsutredningen kan återupptas vid en senare tidpunkt eller om den försäkrade hör av sig till myndigheten. Båda myndigheternas beloppsgränser bedöms dock ha samma syfte, att begränsa antalet återkravsutredningar av mindre belopp.

Båda myndigheterna motiverar också beloppsgränserna med att de är effektiva för handläggningen och betonar att resurserna används mer effektivt när de kan fokuseras till de större felutbetalningarna. Försäkringskassan och även Pensionsmyndigheten hänvisar i viss mån till att allmänhetens förtroende skulle öka med en beloppsgräns, genom att myndigheterna då använder sina resurser för att utreda de större felutbetalningarna.

⁶⁹ Riksrevisionen (2013), s. 63.

⁷⁰ Regeringens skrivelse 2013/14:45, s. 7.

För att kunna bedöma om det är mer effektivt att avstå från att utreda mindre felutbetalningar, borde myndigheterna innan beslutet fattades även ha gjort en mer omfattande kostnadsanalys som borde ha innehållit både direkta och indirekta kostnader för att begränsa de felutbetalningar som utreds. De utredningar som gjordes inför besluten bedöms ha varit bristfälliga då konsekvenserna för olika förmåner inte belystes. Det saknades bland annat heltäckande beräkningar som inte bara beaktade förvaltningskostnader utan även ökade kostnader för förmånerna.

Ett skäl som har framkommit i granskningen och som talar mot beloppsgränser är att det inte går att följa den totala utvecklingen av felaktiga utbetalningar om de inte registreras eller statistikförs. Den statistik som myndigheterna har om de felaktiga utbetalningar som upptäcks, inhämtas från påbörjade återkravsärenden. Om förmåns-handläggare avslutar förmånsärenden där felutbetalningar har upptäckts utan att felutbetalningen registreras, kan inte utvecklingen följas. Om det inte går att följa det totala antalet och storleken på felutbetalningarna begränsas också möjligheten att vidta åtgärder för att minska felutbetalningarna. När små felutbetalningar inte leder till åtgärder och inte heller registreras, blir det även svårare för myndigheten att i ett preventivt syfte dra slutsatser av upptäckta mönster.

Det finns också en risk att beloppsgränser kan missbrukas om det blir känt för de försäkrade att en mindre felutbetalning inte innebär ett krav på att behöva betala tillbaka ersättning.

Det är angeläget att myndigheterna använder sina resurser effektivt. Pensionsmyndighetens förslag om att införa lagstiftning som begränsar myndigheternas skyldigheter att utreda felutbetalningar av mindre belopp kan behöva utredas vidare. Det är dock viktigt att i ett sådant arbete beakta att en gemensam beloppsgräns kan få olika konsekvenser för olika förmåner, vilket också har framkommit hos Försäkringskassan.

4.3 Bedömning av vad den försäkrade har insett eller skäligen borde ha insett

I avsnittet beskrivs de skillnader mellan myndigheterna som har framkommit i granskningen när det gäller bedömningen av om den försäkrade har insett eller borde ha insett att utbetalningen är felaktig, när myndigheten eller annan har orsakat den. Avsnittet innehåller flera aspekter av bedömningen där det har framkommit svårigheter.

Styrande dokument

I myndigheternas vägledningar anges de faktorer som återkravshandläggaren ska beakta vid bedömningen av om en försäkrad har insett eller borde ha insett att en felutbetalning har skett. Hänsyn ska tas till vilka felaktiga uppgifter eller felaktiga beslut som finns i förmånsärendet, vilken information den försäkrade har fått om hur rätten till ersättning kan påverkas, skillnaden mellan den faktiska utbetalningen och det som borde ha betalats ut, samt den försäkrades tidigare erfarenheter av utbetalningar från socialförsäkringen och kunskap om reglerna. Handläggarna ska väga samman de skäl som talar för att en försäkrad skäligen borde ha insett att en utbetalning var felaktig med de skäl som talar i motsatt riktning. Bedömningen måste göras i varje enskilt ärende.⁷¹

Vilka aspekter som kan vägas in i en bedömning av om den försäkrade har insett eller borde ha insett en felaktig utbetalning beskrivs på olika sätt i myndigheternas styrande dokument. I Pensionsmyndighetens vägledning framgår att handläggaren i viss grad kan beakta personliga förutsättningar vid bedömningen av återbetalningsskyldighet. I vägledningen anges att även tillfälliga omständigheter såsom nedsatt förmåga att förstå gällande regler och information i samband med sjukdom eller sorg kan beaktas.⁷² I Försäkringskassans vägledning anges däremot att om den försäkrade hävdar att han eller hon inte har insett att en utbetalning varit felaktig och att detta beror på sjukdom eller andra personliga problem, ska det enbart vägas in i bedömningen av eftergift och inte i bedömningen av återbetalningsskyldighet.⁷³

⁷¹ Försäkringskassan (2005), s. 31 och Pensionsmyndigheten (2012b), s. 26f.

⁷² Pensionsmyndigheten (2012b), s. 27.

⁷³ Försäkringskassan (2005), s. 36.

Myndigheterna beskriver i sina vägledningar att det finns flera omständigheter som kan påverka bedömningen av om den försäkrade borde ha insett den felaktiga utbetalningen. Pensionsmyndigheten beskriver i sin vägledning att en försäkrad i normala fall borde ha insett felutbetalningen när dubbla ersättningar har betalats ut för en och samma period, eller när beloppet genom en felräkning är betydligt högre än vad den försäkrade har haft anledning att förvänta sig. Den försäkrade borde också ha insett att en utbetalning är fel när en grundläggande och självklar förutsättning för rätten till ersättningen har upphört, särskilt om denna förutsättning har angetts i beslutet om ersättningen.⁷⁴

Försäkringskassans vägledning anger endast som utgångspunkt för prövningen att återkravshandläggaren ska väga samman skäl för och emot att en försäkrad skäligen borde ha insett att en utbetalning varit felaktig.⁷⁵ Av Pensionsmyndighetens vägledning framgår däremot att för att den försäkrade ska vara återbetalningsskyldig för en felutbetalning som har orsakats av Pensionsmyndigheten, krävs att myndigheten med relativt hög grad av sannolikhet kan visa att den försäkrade skäligen borde ha insett att utbetalningen var felaktig. Det innebär enligt vägledningen att återkrav på denna grund endast kan komma i fråga i tämligen klara fall av ond tro.^{76,77}

En annan fråga är vid vilken tidpunkt den försäkrade ska ha insett eller borde ha insett att utbetalningen var felaktig. Det är därför även viktigt att utreda vid vilken tidpunkt den försäkrade insåg eller borde ha insett felaktigheten. Insikten måste ha funnits vid utbetalningstillfället för att den försäkrade ska vara återbetalningsskyldig. Högsta förvaltningsdomstolen konstaterar i en dom att en försäkrad har fått ersättning som hon inte hade rätt till, men för att hon ska vara återbetalningsskyldig krävs att hon vid utbetalningstillfället skäligen borde ha insett att hon inte hade rätt till ersättning. Den försäkrade hade inte kunnat inse detta och hon var därför inte återbetalningsskyldig.⁷⁸

⁷⁴ Pensionsmyndigheten (2012b), s. 28 f och Försäkringskassan (2005), s. 31f.

⁷⁵ Försäkringskassan (2005), s. 31.

⁷⁶ Med ond tro avses att den försäkrade har insett eller borde inse den felaktiga utbetalningen, till skillnad från god tro som avser motsatsen.

⁷⁷ Pensionsmyndigheten (2012b), s. 27.

⁷⁸ RÅ 2007 ref. 8.

Båda myndigheterna anger i sina vägledningar att bedömningen ska utgå från vad den försäkrade har insett eller skäligen borde ha insett när han eller hon fick den felaktiga utbetalningen.⁷⁹

Resultat

Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens beskrivningar är olika när det gäller synen på när i återkravsutredningen som personliga förutsättningar ska beaktas. Handläggarna hos Pensionsmyndigheten ska beakta sådana omständigheter redan vid bedömningen av återbetalningsskyldighet, medan handläggarna hos Försäkringskassan ska beakta sådana omständigheter först vid eftergiftsbedömningen. I aktgranskningen har handläggarnas bedömningar av den försäkrades personliga skäl, i vilket skede dessa görs och i vilken utsträckning dessa beaktas granskats. De akter som granskats ger dock inte en tydlig bild av om olikheterna i myndigheternas styrning i detta avseende har fått genomslag i tillämpningen.

Vid intervjuer med handläggare på Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten har det framkommit att det upplevs svårt att bedöma om den försäkrade borde ha insett att en utbetalning är felaktig. Flera återkravshandläggare på Pensionsmyndigheten beskriver att de är osäkra på om personliga skäl ska vägas in i bedömningen av återbetalningsskyldigheten, eller först vid bedömningen av skäl för eftergift.

Det finns även en annan viktig skillnad mellan Pensionsmyndighetens och Försäkringskassans vägledningar. Pensionsmyndighetens vägledning utgår från antagandet att den försäkrade *inte* har insett, medan utgångspunkten för prövningen enligt Försäkringskassans vägledning är neutral.

Pensionsmyndigheten har under 2012 ändrat sin styrning av tillämpningen när det gäller bedömningen av om den försäkrade har insett eller borde ha insett att en utbetalning var felaktig (se avsnitt 3.4.2). I den tillämpning som gäller sedan januari 2012 är utgångspunkten att den försäkrade inte borde ha insett att utbetalningen var felaktig, vilket innebär en mer generös tillämpning än tidigare. Denna tillämpning beskrivs i den nu aktuella vägledningen och har inte ändrats.

⁷⁹ Försäkringskassan (2005), s. 34 och Pensionsmyndigheten (2012b), s. 27. Se även dom från Försäkringsöverdomstolen mål nr 470-1979, Kammarrättens i Göteborg dom nr 3701-2009 och Kammarrättens i Stockholm dom nr 6121-2007.

Vid intervjuer med handläggare på Pensionsmyndigheten har det dock framkommit att tillämpningen i praktiken har ändrats vid fler än ett tillfälle sedan januari 2012, genom att handläggarna har fått olika instruktioner, genom informell styrning, om hur de ska tillämpa reglerna. Flera handläggare uttrycker i intervjuerna att förändringarna i tillämpningen har medfört oklarheter om vad som gäller. En handläggare uttrycker det på följande sätt:

”Men sådana saker skapar ju en sådan fruktansvärd förvirring för oss handläggare, att vi ena dagen då är det det här som gäller ”Ni är stenhårda i bedömning, ni får inte” och sen nästa dag så ska vi vara väldigt, väldigt generösa och då, alltså man har ju ett visst tänk. Har man jobbat ett tag då lär man sig det här tänket och sen ska man helt plötsligt skifta om och tänka på ett helt annat sätt. Det lite negativa här är att hela tiden, det ändras hela tiden hur du ska tillämpa och arbetssätt och så vidare.”

Denna informella styrning av tillämpningen har dock inte studerats närmare inom ramen för granskningen.

Iakttagelser i aktgranskningen tyder på att en utredning av vad den försäkrade verkligen har insett eller borde ha insett vid tidpunkten för utbetalningen saknas i flera ärenden. Det gäller framför allt ärenden där den försäkrade har meddelat myndigheten att en felutbetalning har skett. Det är inte ovanligt att den försäkrade i sådana ärenden bedömts ha insett att utbetalningen varit fel vid utbetalningstillfället, som en direkt följd av att han eller hon har meddelat myndigheten att en felutbetalning har gjorts. Någon utredning av när den försäkrade faktiskt har insett eller borde ha insett felutbetalningen har alltså inte gjorts i dessa fall. Det finns därmed en risk att den försäkrade kan bli återbetalningsskyldig trots att han eller hon inte har insett att utbetalningen var felaktig vid själva utbetalningstillfället, utan först en tid därefter.

Sammanfattande analys

Myndigheterna har i sin styrning av tillämpningen av återkravsbestämmelserna angett när personliga förutsättningar kan beaktas, vid prövning av återbetalningsskyldighet eller vid prövning av skäl för eftergift. Det är inte klarlagt i domstolspraxis om personliga förutsättningar, som ålderdom eller sjukdom, ska beaktas vid bedömningen av om den försäkrade borde ha insett att utbetalningen var felaktig. Mycket talar dock för att sådana omständigheter ska beaktas först i samband med eftergiftsbedömningen, men frågan är inte klarlagd och är därför något domstolarna får avgöra.

I den granskning som har gjorts går det inte att konstatera om olikheterna i styrningen har fått genomslag i tillämpningen. Det finns dock en uppenbar risk att skillnaderna i styrning kan leda till olika bedömningar, beroende på om återkravsutredningen görs av handläggare hos Försäkringskassan eller hos Pensionsmyndigheten, trots att myndigheterna ska tillämpa samma regelverk.

Försäkringskassan bedömer att en större andel av de försäkrade som återbetalningsskyldiga, i jämförelse med hur Pensionsmyndigheten har bedömt (se avsnitt 4.1.1). Detta framgår även av statistiken över myndigheternas totala antal återkrav som visas i avsnitt 2.4. En förklaring kan vara att myndigheterna har olika utgångspunkter för sin prövning. Pensionsmyndighetens utgångspunkt medför att många försäkrade inte bedöms vara återbetalningsskyldiga. Därtill kommer att vissa felutbetalningar som lämnas för återkravsutredning hos Försäkringskassan inte leder till återkravsutredning hos Pensionsmyndigheten (se avsnitt 3.2.3). Granskningen har också visat att styrningen av tillämpningen har medfört att återkravshandläggare hos Pensionsmyndigheten ibland är osäkra på vad som gäller. Förändringar av tillämpningen, främst genom en informell styrning, och som inte alltid är samma som den formella styrningen, har bidragit till att skapa en otydlighet.

En annan viktig del av återkravsutredningen är att fastställa vid vilken tidpunkt den försäkrade har insett eller borde ha insett att en utbetalning var felaktig. Det är en omständighet som varken handläggarna hos Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten utreder i tillräcklig utsträckning. En försäkrad som inser att utbetalningen är felaktig först en tid efter utbetalningstillfället riskerar att bli återbetalningsskyldig trots att insikten om att utbetalningen var felaktig inte fanns vid utbetalningstidpunkten. En sådan tillämpning överensstämmer inte med gällande rätt eller med myndigheternas styrning.

4.4 Utredning av skäl för eftergift

Avsnittet beskriver myndigheternas skyldighet att utreda om det finns skäl för eftergift och vilka eftergiftsskäl som ska beaktas. Avsnittet beskriver även hur myndigheternas styrande dokument ger stöd till handläggarna i bedömningen av eftergift.

Gällande rätt

Den som är återbetalningsskyldig kan om det finns särskilda skäl för det slippa återbetala hela eller delar av återkravsbeloppet, om myndigheten beslutar att bevilja eftergift.

Som särskilda skäl anses främst personliga skäl, till exempel ekonomiska, sociala och medicinska problem.

Enligt domstolspraxis är faktorer som kan beaktas: orsaken till den felaktiga utbetalningen, hur lång tid som har gått sedan utbetalningen, beloppets storlek och den återbetalningsskyldiges ekonomiska förhållanden, hälsa och försörjningsmöjligheter.⁸⁰ Det är den återbetalningsskyldigas situation vid den tidpunkt när beloppet ska återbetalas som ska bedömas. Även de kontakter den försäkrade har haft med myndigheten kan vägas in i bedömningen. Det finns även utrymme för att beakta vilka ändrade förhållanden den försäkrade kan antas ha insett att hon eller han borde ha anmält.⁸¹

Vid prövning av eftergift ska det även vägas in i vilken utsträckning den försäkrade har varit vållande till felet. Högsta förvaltningsdomstolen (HFD) har uttalat att det faktum att återkravet har sin grund i brott mot Försäkringskassan i och för sig inte utesluter att eftergift kan beviljas, men att det i så fall bör krävas mycket starka skäl för att ge eftergift. I det aktuella målet ansåg HFD att omständigheterna kring den försäkrades hälsa och ekonomi som redovisades i målet inte var skäl nog att bevilja eftergift, med hänsyn till att den försäkrade ensam hade orsakat den felaktiga utbetalningen och enkelt hade kunnat förhindra uppkomsten av denna genom att anmäla de rätta förhållandena till Försäkringskassan.⁸²

Styrande dokument

Myndigheterna anger i sina styrande dokument att det är den försäkrade som har bevisbördan för om det finns skäl för eftergift. Vid bedömningen ska myndigheterna dock även ta hänsyn till omständigheter som finns tillgängliga för dem, även utan att den försäkrade hänvisar till dem. Detta innebär att myndigheten också måste beakta sådana omständigheter som normalt sett anses som skäl för eftergift, enligt domstolspraxis, och som myndigheten har kännedom om.⁸³

⁸⁰ RÅ 2008 ref. 2.

⁸¹ Prop. 2008/09:200 *Socialförsäkringsbalk*, s. 571.

⁸² HFD 2011 ref. 61.

⁸³ Försäkringskassan (2012), s. 12 och Pensionsmyndigheten (2012b), s. 35.

Även i ärenden där den försäkrade har betalat tillbaka beloppet redan innan ett beslut om återkrav fattas ska det göras en utredning av skäl för eftergift.⁸⁴

Både Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten konstaterar i sina vägledningar att domstolspraxis om eftergift inte är enhetlig när det gäller vilka omständigheter som kan beaktas. Omständigheter som i ett mål kan motivera ett beslut om hel eftergift kan i ett annat bedömas som otillräckliga, även för delvis eftergift.⁸⁵

Av myndigheternas vägledningar framgår att när den försäkrade själv anmäler att en felutbetalning har skett får det inverkan på prövningen av skäl för eftergift. Det faktum att en person vill betala eller har betalat tillbaka en felaktig utbetalning uppges vara skäl som talar emot eftergift eftersom det tyder på att personen har betalningsförmåga.⁸⁶

I en utredning av eftergift ska uppgifterna i ärendet läggas till grund för bedömningen och handläggaren ska göra en sammanvägd bedömning, enligt Försäkringskassans vägledning.⁸⁷

Av Pensionsmyndighetens styrande dokument framgår att handläggaren ska utreda och kontrollera om det finns betalningsförmåga eller andra skäl för eftergift. Som underlag för bedömningen används de uppgifter som finns i ärendet. Varje ärende ska utredas efter sin beskaffenhet, vilket bland annat innebär att den återbetalningsskyldigas betalningsförmåga måste utredas för att en korrekt eftergiftsbedömning ska kunna göras. Pensionsmyndigheten anger i vägledningen att betalningsförmåga utreds genom att ett förbehållsbelopp fastställs (se avsnitt 3.2.3). Om handläggaren får kännedom om att den försäkrade kan ha skäl för att beviljas eftergift, ligger det i Pensionsmyndighetens utredningsskyldighet att ta reda på så mycket som möjligt.⁸⁸

Resultat

Att utreda om det finns särskilda skäl för eftergift kan vara komplicerat. Förutom de eventuella skäl som den försäkrade anför, behöver handläggaren även ta ställning till de omständigheter som finns tillgängliga hos myndigheten och som kan ha betydelse för bedömningen.

⁸⁴ Försäkringskassan (2005), s. 48 och Pensionsmyndigheten (2012b), s. 42.

⁸⁵ Försäkringskassan (2005), s. 39 f. och Pensionsmyndigheten (2012b), s. 36 f.

⁸⁶ Försäkringskassan (2005), s. 48 och Pensionsmyndigheten (2012b), s. 42.

⁸⁷ Försäkringskassan (2008), s. 56 f.

⁸⁸ Pensionsmyndigheten (2012f), s. 21 och Pensionsmyndigheten (2012b), s. 50.

Representanter för Försäkringskassan uppger i intervjuer att utredningar av eftergift har identifierats som ett förbättringsområde i myndighetens egna uppföljningar av de återkravsärenden som har genomförts under både år 2011 och år 2013. Även myndighetens statistik indikerar att det totala antalet beslut om eftergift minskar (se tabell 1 i avsnitt 2.4).

Båda myndigheternas handläggare ska redan före kommunikering göra en första utredning av om det finns skäl för eftergift. Av vad som har framkommit i granskningen framgår det i många kommuniseringsbrev till de försäkrade endast att myndigheten saknar uppgifter som skulle kunna vara skäl för eftergift. Det framkommer däremot sällan att en faktisk bedömning av eftergift har gjorts. Detta kan tyda på att handläggarna på Försäkringskassan inväntar den försäkrades information innan någon utredning görs och tar ställning till eftergift först i beslutsbrevet. I beslutsbrevet anges också i många fall att myndigheten saknar uppgifter om den försäkrades ekonomiska eller sociala situation och att Försäkringskassan därför bedömer att skäl för eftergift saknas. Det framkommer däremot sällan i vare sig journal eller brev att en faktisk bedömning har gjorts, vare sig före eller efter kommunikering.

En iakttagelse som gjordes i aktgranskningen var också att en bedömning av eftergift ofta motiverades med endast en standardfras i Försäkringskassans beslutsbrev:

Om det finns särskilda skäl kan Försäkringskassan befria dig helt eller delvis från att betala din skuld. Särskilda skäl kan till exempel bero på din ekonomiska eller sociala situation. (Här indikerar mallen utrymme för motivering.) Försäkringskassan bedömer därför att det inte finns några särskilda skäl för att befria dig från att betala din skuld.

I många fall anger inte handläggaren någon särskild motivering, trots att beslutsmallen ger utrymme för det.

JO menar i ett uttalande att Försäkringskassan har brustit i sin motivering av ett beslut om återkrav genom att endast anföra att hänsyn har tagits till den försäkrades synpunkter, men utan att redogöra för vilka synpunkter och uppgifter som har beaktats eller hur myndigheten har resonerat kring dessa. En motivering som inte besvarar frågan *varför* en viss bedömning har gjorts, uppfyller enligt JO inte sitt syfte och kan därför inte anses tillfredsställande.⁸⁹

⁸⁹ Justitieombudsmannen (2013a).

Som nämnts ovan ska en sammanvägning av omständigheterna i ärendet göras vid prövningen av eftergift enligt domstolspraxis. I ärenden där felutbetalningen har sin grund i brott mot Försäkringskassan krävs det dock starka skäl för att eftergift ska beviljas. Av iakttagelser i aktgranskningen framgår att en summarisk eftergiftsprövning görs i ärenden där det finns en misstanke om brott, trots att det ofta handlar om mycket stora belopp. Ett ärende gällde ett återkrav på över 50 000 kronor. Den försäkrade hade lämnat oriktiga uppgifter, men också angett ekonomiska skäl för eftergift. Här beviljades inte eftergift med motiveringen

”utöver att du saknar ekonomisk förmåga har det inte framkommit särskilda skäl som kan ligga till grund för eftergift. Försäkringskassan finner att ekonomiska skäl inte ensamt kan ligga till grund för eftergift.”

Något hinder mot att ekonomiska skäl ensamt ligger till grund för eftergift finns dock inte.

Det framgår också av både aktgranskning och intervjuer att myndigheterna utreder skäl för eftergift på olika sätt. Vid intervjuerna med handläggare på de båda myndigheterna fick handläggarna ange vilka skäl för eftergift de beaktar och beskriva hur de gör en utredning av eftergift. Under intervjuerna med återkravshandläggare i bostadstillägg på Försäkringskassan framkom att de gör en bedömning av betalningsförmåga för att konstatera om det finns ekonomiska skäl för eftergift, om det finns tillräckliga uppgifter för att göra en sådan bedömning i ärendet. Återkravshandläggarna som hanterar andra förmåner har inte samma tillgång till uppgifter om de försäkrades ekonomi i förmånsärendet och utreder därför inte i lika stor utsträckning eftergift före kommunikering. Vissa handläggare betonar också att de inte ”letar runt” i andra ärenden för att söka skäl som kan ligga till grund för eftergift. Andra handläggare upplever att det är deras skyldighet att ”leta runt” i tillgängliga ärenden, pågående och avslutade, för att bilda sig en uppfattning. En del handläggare utgår från de uppgifter som finns i ärendet och avgör därefter om det finns anledning att gå vidare och söka uppgifter som kan vara skäl för eftergift. Flera återkravshandläggare anger också att i kontrollutredningsärenden där det finns misstanke om brott ges sällan eftergift, och skäl för eftergift utreds i mindre utsträckning än i andra ärenden.

Av intervjuer med Pensionsmyndighetens återkravshandläggare framgår att det alltid görs en bedömning av om det finns ekonomiska skäl för eftergift före kommunikering i återkravsutredningar i bostadstillägg, oavsett den försäkrades ekonomiska situation och oavsett

storleken på det felaktigt utbetalda beloppet. Uppgifterna finns oftast i ärenden om bostadstillägg, men handläggarna uppger även att de efterfrågar sådana uppgifter i kommuniseringsbrevet i de ärenden där betalningsförmågan inte går att bedöma. De återkravshandläggare som har intervjuats uppger dock att de upplever att det kan variera mellan handläggare på samma enhet när det gäller vilka ekonomiska skäl för eftergift som beaktas. På vilket sätt övriga skäl för eftergift utreds kan också variera mellan olika handläggare.

Sammanfattande analys

Utifrån granskningen kan det konstateras att det varierar mellan myndigheterna när det gäller hur och i vilken omfattning utredningen av skäl för eftergift görs, men att det även varierar mellan förmåner och handläggare. Ibland kan det finnas naturliga förklaringar till att andelen eftergifter varierar mellan olika förmåner. I alla ärenden där den försäkrade är återbetalningsskyldig ska dock skäl för eftergift utredas, oavsett förmån eller anledning till en felutbetalning.

Myndigheterna ska även genomföra utredningar av eftergift i ärenden där den försäkrade avsiktligt har orsakat felutbetalningen, trots att det krävs mycket starka skäl för eftergift i sådana ärenden. Motiveringen till att eftergift inte beviljas måste dock framgå tydligt även i dessa ärenden och den försäkrades argument för eftergift bemötas lika väl som i övriga ärenden. Av granskningen framgår att detta inte görs i tillräcklig utsträckning i dag, framför allt inte i Försäkringskassans ärenden.

Utifrån vad som har framkommit i granskningen kan utredningen av eftergift variera mellan olika typer av ärenden när det gäller på vilket sätt skälen för eftergift utreds. Båda myndigheterna beskriver att de är skyldiga att utreda om uppgifter som redan finns tillgängliga för myndigheten kan vara skäl för eftergift. Stödet till handläggarna om *hur* de ska genomföra den utredningen är dock otydligt. I framför allt Försäkringskassans styrande dokument saknas stöd för i vilken omfattning eftergift ska utredas och hur mycket som ska ske på myndighetens eget initiativ.

På Pensionsmyndigheten är styrningen tydligare när det gäller vad handläggaren ska utreda före kommunikering. En bedömning av ekonomiska skäl för eftergift ska göras i alla ärenden. Det kan dock anses vara mindre effektivt att beräkna förbehållsbelopp i alla ärenden, oavsett om det finns indikationer på att det finns ekonomiska

skäl för eftergift eller inte. Utifrån vad som har framkommit i granskningen finns det brister i styrningen hos båda myndigheterna när det gäller i vilka situationer en beräkning av förbehållsbelopp ska göras för att kunna bedöma ekonomiska skäl för eftergift.

4.5 När den försäkrade meddelar en felutbetalning

I avsnittet beskrivs skillnader i hanteringen av ärenden där den försäkrade hör av sig för att själv meddela att en felutbetalning har skett, i jämförelse med övriga ärenden. Framför allt gäller det förmåner hos Försäkringskassan där många försäkrade meddelar myndigheten att en felutbetalning har gjorts.

Styrande dokument

Av myndigheternas vägledningar framgår att en utredning av återbetalningsskyldighet och skäl för eftergift ska göras, även när en försäkrad hör av sig och vill betala tillbaka ett felaktigt utbetalt belopp.⁹⁰

I båda myndigheternas beslut om beloppsgränser för när en felutbetalning ska utredas, undantas de ärenden där den försäkrade själv hör av sig och vill betala tillbaka. I de fall den försäkrade hör av sig ska därmed en återkravsutredning inledas, oavsett storleken på den felaktiga utbetalningen.⁹¹

Resultat

Felutbetalningar kan upptäckas på olika sätt. De kan till exempel uppmärksammas av myndigheten vid handläggning av andra förmåner, vid nyansökningar i samma förmån, vid interna kontroller eller genom externa impulser från exempelvis läkare, andra myndigheter eller från privatpersoner. De kan också upptäckas genom att den försäkrade uppmärksammar myndigheten på felutbetalningen.

I många ärenden upptäcker den försäkrade själv att en felutbetalning har skett och meddelar myndigheten detta. När en försäkrad meddelar myndigheten att en felutbetalning har gjorts kan det vara för att påtala

⁹⁰ Försäkringskassan (2005), s. 48 och Pensionsmyndigheten (2012b), s.42.

⁹¹ Försäkringskassan (2013e) och Pensionsmyndigheten (2012d). I dessa framgår också undantag från regeln om att inte utreda i vissa förmåner.

felutbetalningen, eller för att den försäkrade även vill betala tillbaka. I aktgranskningen har ärenden där den försäkrade endast *vill påtala* att en felutbetalning har skett inte kunnat särskiljas från dem som *vill betala tillbaka*.

I aktgranskningen har undersökts hur felutbetalningarna har upptäckts. Resultatet visar att det finns skillnader mellan de olika förmanerna när det gäller hur en felutbetalning vanligen upptäcks. Aktgranskningen visar att det är vanligt i framför allt föräldrapenning och sjukpenning att den försäkrade meddelar att en felutbetalning har skett, även om felutbetalningen har orsakats av myndigheten.

Resultatet av aktgranskningen visar också att framför allt i sjukpenning är det en förhållandevis stor andel försäkrade som är återbetalningsskyldiga när de själva har meddelat myndigheten att en felutbetalning har gjorts. I de ärenden där myndigheten har orsakat felutbetalningen och den försäkrade själv har meddelat myndigheten att en felutbetalning har gjorts, är den försäkrade återbetalningsskyldig i samtliga granskade ärenden. I samma situation där en felutbetalning i stället har upptäckts av myndigheten eller annan är de försäkrade återbetalningsskyldiga i 68 procent av ärendena.

Vid intervjuerna med flera handläggare har det framkommit att bedömningen av eftergift också påverkas av om de försäkrade hör av sig. En handläggare säger att

”speciellt om folk själva har ringt och sagt att de vill betala tillbaka, då behöver vi inte utveckla det här speciellt mycket. Så då är det inte aktuellt med någon eftergift helt enkelt.”.

I tabell 11 visas andelen eftergifter när den försäkrade har anmält felutbetalningen och när felutbetalningen har upptäckts på annat sätt. För föräldrapenning och sjukpenning framgår det att andelen eftergifter generellt sett är lägre i ärenden där den försäkrade har orsakat felutbetalningen.

Tabell 11. Eftergift i ärenden där den försäkrade har meddelat felet när myndigheten har orsakat felutbetalningen, respektive ärenden där felutbetalningen har upptäckts på annat sätt

	<i>Felutbetalning upptäckt när den försäkrade har påtalat felet</i>	<i>Felutbetalning upptäckt på annat sätt</i>
Föräldrapenning	17 % n=23	29 % n=21
Sjukpenning	12 % n=17	32 % n=19

Källa: Data från aktgranskningen av ett urval ärenden från Försäkringskassan.

Sammanfattande analys

Det kan finnas flera anledningar till skillnader mellan förmånerna när det gäller i vilken utsträckning de försäkrade hör av sig till myndigheterna när de har upptäckt en felutbetalning. För föräldrapenning kan en anledning vara att de försäkrade är angelägna om att behålla föräldrapenningdagar eftersom de vill kunna använda dagarna vid ett senare tillfälle. Orsaken till att de försäkrade meddelar att sjukpenning är felaktigt utbetald är inte lika självklar, men även där kan kopplingen mellan utbetald ersättning och en begränsning av antalet ersättningsdagar vara en förklaring.

Att den försäkrade i relativt hög utsträckning hör av sig när ett fel uppkommer i föräldrapenning och i sjukpenning kan också bero på att den typ av fel som uppkommer där är mer uppenbara. De försäkrade får också mer specificerad information om utbetalningen av förmånen.

I myndigheternas beslut om beloppsgränser för när en återkravsutredning ska inledas, undantas de ärenden där den försäkrade själv meddelar felutbetalningen. Det är ett exempel på en situation där en försäkrad som meddelar en felutbetalning kan behandlas annorlunda.

Även om den försäkrade har påtalat felutbetalningen kan det finnas skäl för eftergift. En faktisk prövning av både återbetalningsskyldighet och eftergift ska göras. För de försäkrade kan den nuvarande tillämpningen innebära att drivkraften att påtala en felutbetalning försvagas, vilket kan påverka benägenheten att anmäla felaktigheter.

4.6 Återkrav i föräldrapenning hanteras annorlunda

I det här avsnittet beskrivs och analyseras de specifika skillnader som har framkommit i granskningen av återkrav i föräldrapenningärenden. Återkrav i föräldrapenningärenden hanteras och bedöms annorlunda än återkrav i övriga förmåner som ingår i granskningen.

Styrande dokument

Av Försäkringskassans vägledning framgår att det faktum att den försäkrade vill ha tillbaka sina ersättningsdagar inte ska påverka prövningen av återbetalningsskyldighet och eftergift. Dagar i dag-ersättningsärenden ska återställas, även om den försäkrade inte anses återbetalningsskyldig eller beviljas eftergift.⁹²

När det gäller kommunikering av återkravsbeslut ska ett förslag till beslut kommuniceras med den försäkrade, oavsett förmån. Det ger den försäkrade tillfälle att lämna synpunkter inom en viss angiven tid.⁹³ Kommunikering kan ske muntligt eller skriftligt. Av Försäkringskassans vägledning framgår att skriftlig kommunikering är att föredra.⁹⁴ Vid muntlig kommunikering är flera faktorer viktiga, såsom att den försäkrade får information om det beslut som ska fattas och grunden till det, samt ges möjlighet att yttra sig över uppgifterna.⁹⁵ Som jämförelse kan nämnas att i Pensionsmyndighetens vägledning framgår att det är lämpligt att kommunicera i återkravsärenden för att den försäkrade ska upplysas om återbetalningsskyldigheten och att möjligheten till hel eller delvis eftergift. Om kommunikering inte sker är det lämpligt att den försäkrade ändå får information om eftergift innan ett beslut fattas.⁹⁶

Resultat

I de återkravsärenden i föräldrapenning som har ingått i granskningen är den försäkrade återbetalningsskyldig i samtliga ärenden, med några enstaka undantag (se vidare avsnitt 4.1.1.). De försäkrade meddelar själva i stor utsträckning myndigheten att en felutbetalning har gjorts, för att kunna använda dagarna vid ett senare tillfälle.

⁹² Försäkringskassan (2005), s. 60.

⁹³ 17 § förvaltningslagen (1986:223) och Försäkringskassan (2005), s. 53 f.

⁹⁴ Försäkringskassan (2005), s. 55.

⁹⁵ Försäkringskassan (2005), s. 55.

⁹⁶ Pensionsmyndigheten (2012b), s. 51.

Representanter för Försäkringskassan har vid intervjuer nämnt att man i interna kvalitetsuppföljningar har gjort iakttagelsen att strikt återbetalningsskyldighet tillämpas vid felutbetalningar i föräldrapenning. Det vill säga, att den försäkrade anses återbetalningsskyldig oavsett vem som har orsakat felutbetalningen och oavsett om den försäkrade har insett eller borde ha insett att utbetalningen var felaktig. Försäkringskassan har även angett att det finns anledning att utreda möjligheten att korrigera en felaktig utbetalning i föräldrapenning utan att inleda en återkravsutredning.⁹⁷

Av aktgranskningen har det framkommit att andelen ärenden som kommuniceras skriftligt i föräldrapenning är lägre än i de andra granskade förmånerna. En skriftlig kommunikation görs endast i 11 procent av de ärenden där den försäkrade själv har meddelat felutbetalningen. I samtliga föräldrapenningärenden görs en skriftlig kommunikation i 26 procent av ärendena, oavsett vem som har upptäckt felutbetalningen. Dessa siffror kan jämföras med andelen ärenden som kommuniceras skriftligen i sjukpenning. Oavsett hur felutbetalningen har upptäckts kommuniceras cirka 57 procent av sjukpenningärendena skriftligt.

En iakttagelse är att det är vanligt att handläggarna gör bedömningen i journalen att kommunikation inte behövs eftersom den försäkrade själv har meddelat felaktigheten.

I två ärenden i aktgranskningen finns följande journalanteckningar:

”Kommunikation behövs inte, den försäkrade är medveten om att en återkravsutredning pågår.”.

”kommunikation bedöms inte behövlig. Kunden är medveten om felutbetalningen och har kännedom om beloppet. Inga uppgifter har tillförts ärendet.”.

I exemplen ovan har handläggarna bedömt att samtalet när den försäkrade meddelade felutbetalningen är en tillräcklig kommunikation. Det framgår dock inte om den försäkrade under samtalet har fått information om hur återkravsbeloppet har beräknats, eller om möjligheten till eftergift. Även när muntlig kommunikation används bör den försäkrade få tid på sig att komma in med eftergiftsskäl. I aktgranskningen fanns exempel på ärenden där återkravsbeloppet var stort och ingen skriftlig kommunikation hade gjorts.

Aktgranskningen av besluten om återkrav i föräldrapenningärenden visar att det ofta saknas ett tydligt ställningstagande till eftergift i

⁹⁷ Försäkringskassan (2013g).

dessa ärenden. Bedömningarna som framgår av beslutsbrev och journal skiljer sig från övriga granskade ärendeslag och prövningen av eftergift är begränsad. Ofta anges i akten att den försäkrade vill ha tillbaka sina föräldrapenningdagar och därmed sker ingen prövning av eftergift. I aktgranskningen finns flera ärenden där felutbetalningen har varit stor och där en bedömning av betalningsförmåga sannolikt borde ha gjorts vid eftergiftsprövningen. I dessa ärenden anges det i journal och beslutsbrev, utan vidare motivering, att skäl för eftergift inte har framkommit.

Sammanfattande analys

Föräldrapenning är en förmån där Försäkringskassan i princip tillämpar strikt återbetalningsskyldighet i återkravsärenden. Samma iakttagelse har även gjorts av Försäkringskassan i interna granskningar. I återkravsärenden ska dock alltid en individuell prövning göras, oavsett förmån och oavsett om den försäkrade själv har meddelat myndigheten felutbetalningen.

Att den försäkrade vill ha tillbaka sina dagar ska inte påverka prövningen av återbetalningsskyldighet och eftergift. I granskningen framkommer dock att Försäkringskassans handläggare inte utreder skäl för eftergift på samma sätt i föräldrapenning som i övriga förmåner. Även för den grupp av försäkrade som får föräldrapenning ska en eftergiftsprövning göras.

Vid en utredning av frågan om Försäkringskassan ska kunna korrigera felutbetalningar utan återkravsutredning, bör det beaktas att det kan finnas situationer även i föräldrapenningärenden när det finns behov av en mer omfattande prövning.

Vid muntlig kommunikation kan det vara svårt att förstå informationen om hur återkravsbeloppet har beräknats och vilka möjligheter som finns till eftergift. I samtalet ska den försäkrade bli medveten om att det är i denna situation som skäl för eftergift ska anföras. Vid muntlig kommunikation måste handläggaren vara säker på att den försäkrade är helt införstådd med vilka omständigheter som finns i ärendet. Om den informationen begränsas, finns det en risk att den försäkrade inte ges samma möjlighet att kunna ta tillvara sin rätt. Det kan också vara svårt för handläggaren att förvissa sig om att den försäkrade faktiskt har förstått den information som har lämnats. Det talar för att kommunikation bör göras skriftligen, i vart fall när det gäller återkrav av högre belopp.

5 Felaktiga utbetalningar

I det här kapitlet beskrivs resultatet av granskningen när det gäller vad som har orsakat de felaktiga utbetalningar som har lett till att en återkravsutredning genomförs. Vidare beskrivs och analyseras vilka åtgärder myndigheterna har vidtagit för att minska antalet felutbetalningar.

5.1 Orsaker till felaktiga utbetalningar

Försäkringskassan uppger att de främsta orsakerna till felaktiga utbetalningar är att myndigheten oavsiktligt har gjort fel, eller att de försäkrade antingen har underlåtit att lämna information eller har lämnat felaktig information.⁹⁸

Att den försäkrade inte har anmält ändrade förhållanden kan antingen bero på okunskap om reglerna eller vara avsiktligt. Ett annat fel som förekommer är att den försäkrade avsiktligt lämnar oriktiga uppgifter vid ansökningstillfället. Det kan vara uppgifter som är grundläggande för rätten till ersättning, såsom arbetsinkomst eller hälsotillstånd.⁹⁹

Beroende på förmån varierar risken för att myndigheten orsakar olika typer av felutbetalningar. Felen som uppstår innefattar bland annat brister i utredningarna om rätten till ersättning och felaktiga beräkningar, registreringar eller ställningstaganden. Handläggaren kan till exempel förbise information som är viktig för ärendet eller fatta beslut på otillräckliga underlag.¹⁰⁰ Felen kan också vara en konsekvens av brister i it-stödet, hög personalomsättning eller ett ansträngt produktionsläge.¹⁰¹

⁹⁸ Försäkringskassan (2013f), s. 2.

⁹⁹ Försäkringskassan (2011).

¹⁰⁰ Försäkringskassan (2013f), s. 8.

¹⁰¹ Försäkringskassan (2012e).

Pensionsmyndigheten bedömer att merparten av alla felutbetalningar är oavsiktliga, oavsett vem som har orsakat dem, och att myndigheten har orsakat ungefär en tredjedel av dem.¹⁰²

Enligt Pensionsmyndigheten beror felutbetalningar som har orsakats av de försäkrade oftast på svårigheter med att fylla i blanketter, otydlighet när det gäller vilken information myndigheten behöver och vid vilken tidpunkt, eller på krångliga bestämmelser.¹⁰³ Vanliga fel vid ansökan av bostadstillägg är till exempel att fel bostadskostnad anges eller att tjänstepensionsuppgifterna innehåller felaktigheter. Vid ansökan om ålderspension beror felen däremot vanligen på ändringar i civilstånd eller på utvandring.¹⁰⁴

Pensionsmyndigheten uppger att felutbetalningar som har orsakats av myndigheten i stor utsträckning beror på slarvfel vid den manuella hanteringen.

Utifrån aktgranskningen visar tabell 12 de vanligaste orsakerna till upptäckta felutbetalningar som har orsakats av de försäkrade.

Tabell 12. De vanligaste anledningarna till felutbetalning som har orsakats av den försäkrade (n=252)

<i>Anledning</i>	
Inte anmält ändrade förhållanden i tid	89 %
Lämnat oriktiga uppgifter	11 %

Källa: Data från granskningen av ett urval akter från Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten.

Uppgifterna från aktgranskningen visar att felutbetalningarna som har orsakats av myndigheten till största delen beror på att förmånshandläggarna har registrerat fel eller inte har åtgärdat anmälningar om ändrade förhållanden i tid (se tabell 13). Det är även förhållandevis vanligt att en förmånshandläggare i förmånsbeslutet har bortsett från en faktisk omständighet som har betydelse för rätten till ersättning.

¹⁰² Pensionsmyndigheten (2012e), s. 2.

¹⁰³ Pensionsmyndigheten (2012e), s. 2.

¹⁰⁴ Pensionsmyndigheten (2012a), s. 36.

Tabell 13. Anledning till felutbetalning när myndigheten har orsakat den (n=199)

<i>Anledning</i>	
Felregistrering	29 %
Myndigheten har inte åtgärdat en impuls i tid	34 %
Förbiseende av faktisk omständighet	19 %
Sent inkommen avisering från en annan myndighet	6 %
Annat (exempelvis tekniskt fel)	12 %

Källa: Data från granskningen av ett urval ärenden från Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten.

Tabell 14 redovisar orsakerna till felutbetalning, uppdelade på förmån. Det framgår att i cirka hälften av ärendena med föräldrapenning eller sjukpenning har felutbetalningen orsakats av en felregistrering. I en relativt stor andel sjukersättningsärenden har förmånshandläggaren förbiset en faktisk omständighet och gjort en utbetalning ändå, exempelvis om den försäkrade har meddelat en ökning av arbetsgraden i förhållande till sin partiella sjukersättning, eller att den försäkrade har börjat arbeta. Felutbetalade bostadstillägg på Pensionsmyndigheten beror i stor utsträckning på att anmälningar om ändrade förhållanden inte har omhändertagits i tid. Det kan bero på att myndigheten inte har prioriterat att åtgärda ändringen, men även på att myndigheten inte har haft möjlighet på grund av tekniska begränsningar i utbetalningssystemet. Ersättningen kan därför redan ha förfallit till betalning innan impulsen omhändertogs.

Tabell 14. Anledning till felutbetalning i olika förmåner när myndigheten har orsakat den

	<i>Fel- registrering</i>	<i>Myndigheten har inte åtgärdat en anmälan om ändrade förhållanden i tid</i>	<i>Förbiseende av faktisk omständighet</i>	<i>Sent inkommen avisering från annan myndighet</i>	<i>Annat</i>
Föräldrapenning <i>n=46</i>	50 %	26 %	11 %	0 %	13 %
Sjukpenning <i>n=45</i>	51 %	25 %	13 %	0 %	11 %
Sjukersättning <i>n=47</i>	16 %	16 %	33 %	27 %	8 %
Bostadstillägg Försäkringskassan <i>n=38</i>	12 %	49 %	24 %	0 %	16 %
Bostadstillägg Pensionsmyndigheten <i>n=23</i>	9 %	66 %	13 %	0 %	13 %

Källa: Data från aktgranskningen av ett urval ärenden från Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten.

5.2 Arbetet med att minska antalet felaktiga utbetalningar

Försäkringskassan

Försäkringskassan har ett uppdrag att betala ut rätt ersättning och att säkerställa att felaktiga utbetalningar inte görs.¹⁰⁵

På Försäkringskassan sammanställs viss information om varför utbetalningar blir fel, framför allt på lokal nivå. Flera representanter för Försäkringskassan som har intervjuats uppger att myndigheten har en bra bild av vad feLEN beror på, men att det trots detta är svårt att hitta verkningfulla åtgärder.

¹⁰⁵ Jämför Regleringsbrev för budgetåret 2013 avseende Försäkringskassan, s.1 och 2 § tredje punkten förordning (2009:1174) med instruktion för Försäkringskassan. Se även 7 § förvaltningslagen (1986:223) och 1 kap. 3 § budgetlagen (2011:203).

Myndigheten bedriver också ett utvecklingsarbete för att i större utsträckning digitalisera handläggningen av flera förmåner och därigenom begränsa risken för fel. Ett annat sätt att minska risken för felutbetalningar är att utveckla urvalsprofiler och metoder som ökar träffsäkerheten i kontrollerna.¹⁰⁶

Myndigheterna har också i uppdrag att hitta regelförenklingar som kan minska antalet felaktiga utbetalningar. Försäkringskassan har i ”antikrångelkataloger” presenterat förslag som förväntas minska antalet fel och underlätta användningen av socialförsäkringen.¹⁰⁷

Under senare tid har även arbetet med att minska myndigheternas egenorsakade felutbetalningar hamnat i fokus. Försäkringskassan uppger att myndigheten arbetar aktivt med att hitta sätt att betala ut rätt ersättning från början, genom att förenkla hanteringen och därmed minska antalet felaktiga utbetalningar.¹⁰⁸

På Försäkringskassan finns en tydlig vilja att hinna ta hand om impulser om förändringar i förmånsärenden i tid så att myndigheten inte orsakar felaktiga utbetalningar genom en fördröjning i sin handläggning. Av intervjuerna framgår dock att denna styrning inte alltid prioriteras lokalt i den ordinarie förmånshandläggningen som också har krav på utbetalning att ta hänsyn till.

Det har även påtalats att en svårighet med att minska antalet egna fel är att de är relativt sett få per handläggare, även om de fel som görs i handläggningen sammantaget motsvarar stora belopp och är många till antalet. Det medför att det är svårt att motivera varje enskild handläggare att inte göra enstaka beräkningsfel eller registrera fel uppgift. Hos samtliga handläggare krävs det också större kännedom om myndighetens förmåner. Nyanställningar och ett ansträngt produktionsläge har medfört att många nya handläggare inte har tillräcklig kunskap om hur förändringar av en försäkrads förhållanden även kan påverka andra förmåner.

¹⁰⁶ Försäkringskassan (2013f).

¹⁰⁷ Försäkringskassan (2012f) och Försäkringskassan (2012g).

¹⁰⁸ Försäkringskassan (2012h), s.112.

Pensionsmyndigheten

Pensionsmyndigheten ska säkerställa att felaktiga utbetalningar inte görs.¹⁰⁹ Myndigheten ska också öka kvaliteten i återkravshanteringen och redovisa hur man arbetar med felaktiga utbetalningar.¹¹⁰

På Pensionsmyndigheten har det saknats tillräcklig kunskap om felaktigheterna och vad de beror på.¹¹¹ Den grindvaktsfunktion som myndigheten tidigare hade gav en inblick i orsakerna till felen.¹¹² Myndigheten arbetar nu i stället med att etablera en verksamhets- och kontrollfilosofi för att i ökad utsträckning ta vara på kunskaperna om felbeloppen och orsakerna till felutbetalningarna. Pensionsmyndigheten arbetar också för att handlägga ärenden i tid, öka graden av automatisering i handläggningen och – genom efterkontroller samt ökad kvalitet i besluten – förbättra förutsättningarna för ökad kunskap om varför det blir fel. Verksamheten ska utgå från att de flesta vill göra rätt, samt att myndigheten ska göra det lätt att göra rätt.¹¹³

Pensionsmyndigheten har även kommit med förslag på hur lagstiftningen kan ändras för att underlätta för de försäkrade att göra rätt och minska felkällorna hos den egna myndigheten.¹¹⁴

Ett konkret exempel på en åtgärd mot felutbetalningar är Pensionsmyndighetens arbete med ändring av brytdatum, det vill säga den tidpunkt då ersättningen har förfallit till betalning och inte längre kan stoppas i utbetalningssystemet. Många felaktiga utbetalningar uppkommer genom att ett brytdatum har passerats innan myndigheten har hunnit åtgärda dödsfallsärenden. För att minska antalet fel har myndigheten senarelagt brytdatumet och därmed hinner fler ärenden stoppas innan utbetalning.

Sammanfattande analys

Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten har uppmärksammat behovet av att minska antalet felaktiga utbetalningar. Felaktiga utbetalningar minskar legitimiteten för socialförsäkringen och bidrar till att myndigheternas trovärdighet försämras. En begränsning av antalet felutbetalningar innebär också färre återkravsutredningar.

¹⁰⁹ 2 § fjärde punkten förordning (2009:1173) med instruktion för Pensionsmyndigheten.

¹¹⁰ Regleringsbrev för år 2013 avseende Pensionsmyndigheten, s.1–3. Se även 7 § förvaltningslagen (1986:223) och 1 kap. 3 § budgetlagen (2011:203).

¹¹¹ Pensionsmyndigheten (2012e), s. 2.

¹¹² Pensionsmyndigheten (2012a), s. 37.

¹¹³ Pensionsmyndigheten (2012a), s. 19.

¹¹⁴ Pensionsmyndigheten (2010) och intervju med Pensionsmyndigheten.

För att kunna minska antalet felutbetalningar behöver myndigheterna ha kunskap om vad felet beror på. Återkravshandläggningen är en källa till kunskap om varför utbetalningar blir fel. Utifrån granskningen kan det konstateras att det finns kunskap hos myndigheterna om var felet uppstår, men att det är viktigt att kunskapen uppdateras och används.

Orsakerna till felutbetalningar är olika och måste också hanteras olika, vilket framgår av de olika typer av felutbetalningar som har beskrivits i rapporten. De felaktiga utbetalningar som beror på att den försäkrade avsiktligt gör fel vid ansökningstillfället kräver en annan typ av åtgärd än slarvfel eller brist på kunskap om försäkringen. De fel som orsakas av myndigheten kräver också olika åtgärder, beroende på om felet har uppkommit genom att myndigheten inte har tagit hand om en impuls i tid, att en uppgift har registrerats fel eller att myndigheten har gjort en felaktig bedömning i ett ärende.

För att kunna implementera verkningsfulla åtgärder krävs det att myndigheterna identifierar vilka fel som är vanliga i varje förmån.

Även regelförändringar som är till för att förenkla för de försäkrade bör ha betydelse för handläggningen och kan innebära färre felutbetalningar. Den ökade automatisering av handläggningen som båda myndigheterna arbetar med bör också kunna minska felregistreringar och underlätta för både den försäkrade och för myndigheten. Myndigheternas kontroller kan dock inte helt täcka in alla de ändrade förutsättningar som kan uppstå och som kan innebära att rätten till förmånen inte längre kvarstår. Det är därför viktigt att det är enkelt för den försäkrade att anmäla förändringar. Informationen till de försäkrade behöver vara tydlig när det gäller i vilka situationer de ska kontakta myndigheterna för att anmäla ändrade förhållanden och vilken skyldighet de har att anmäla felaktiga utbetalningar.

6 Slutsatser och diskussion

6.1 Styrning

Olika organisering behövs för olika förmånens återkravshandläggning

Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens organisering av återkravsverksamheten skiljer sig åt, men för de flesta förmåner görs överlämningar mellan förmånshandläggare och återkravshandläggare. Granskningen har framför allt synliggjort myndigheternas problem med tillräcklig kompetens och att uppnå en effektivare hantering.

Behovet av rätt kompetens vid rätt tidpunkt i handläggningsprocessen har avgörande betydelse för hur återkravshandläggningen ska organiseras. Handläggare som fattar beslut om återkrav behöver inte bara ha kunskaper om återkravsbestämmelserna, utan även ha goda kunskaper om förmånsbestämmelserna. För att handläggarna ska ha möjlighet att upprätthålla kunskaperna om förmånerna och om förändringar i tillämpningen av återkravsbestämmelserna, krävs det en nära koppling mellan förmåns- och återkravshandläggning. Inom båda myndigheternas återkravshandläggning finns det behov av bättre kunskaper om såväl förmånerna som återkravsbestämmelserna.

Det är nödvändigt att tillräckliga resurser avsätts för återkravshandläggning. Detta behöver särskilt uppmärksammas i en organisation som inte har en separat återkravshandläggning så att den inte nedprioriteras. Vidare bör hänsyn tas till hur effektivitet och handläggningstid påverkas av överlämningar mellan handläggare. Mer förmånsanpassade lösningar som tar hänsyn till de olika förmånernas konstruktion bör vara en utgångspunkt för organiseringen.

Försäkringskassans styrning av återkravsverksamheten är inte enhetlig

I Försäkringskassans delade styrning av återkravsverksamheten saknas det en sammanhållande länk för att skapa ett likformigt bemötande av de försäkrade och för att sträva mot likvärdiga handläggningstider för återkravsärenden. Det finns skillnader i handläggningstider och tillämpning mellan olika delar av återkravsverksamheten.

För vissa förmåner har beslut fattats om att inte utreda grupper av ärenden för att minska antalet pågående ärenden. Genom en mer övergripande styrning av återkravsverksamheten för hela myndigheten går det att i större utsträckning undvika kortsiktiga lösningar och öka likformigheten, oavsett i vilken del av organisationen återkravsärendet handläggs.

De skilda systemen för uppföljning av återkravshandläggningen ger inte en helhetsbild av kvaliteten i besluten. De brister som finns i kvaliteten i återkravsbesluten behöver följas upp och analyseras. För att löpande kunna följa förändringar i resultaten på nationell nivå behövs kontinuerliga, centrala uppföljningar. Sådana uppföljningar krävs också för att kunskaperna ska tillvaratas på ett systematiskt sätt och återföras till organisationen.

Återkravsärenden i olika förmåner kan behöva ha olika handläggningsmål. För att kunna följa hela Försäkringskassans återkravsverksamhet bör dock alla förmånens olika mål följas upp centralt.

Pensionsmyndigheten har bristande kontinuitet i styrningen av återkravsärenden

Pensionsmyndigheten har sedan bildandet haft en stor balans av gamla återkravsärenden, framför allt från bostadstillägg. Arbetet med att skapa förutsättningar för en effektiv återkravshandläggning har också pågått sedan myndigheten bildades. De åtgärder som har vidtagits har syftat till att begränsa antalet påbörjade återkravsutredningar, snarare än att minska antalet felaktiga utbetalningar som leder till återkravsutredningar. Förändringar i tillämpningen och ändrade arbetssätt för återkravshandläggarna av bostadstillägg, har medfört

en minskad produktionstakt. En mer långsiktig styrning av återkravsverksamheten skulle medföra arbetsro och en kontinuerlig dialog mellan handläggarna, omprövarna och ledningen inom återkravsverksamheten om bedömningar och tillämpning är en förutsättning för kvalitet och effektivitet.

Inom handläggningen av återkrav av ålderspension och efterlevandepension har myndigheten en till synes effektivare återkravshantering med särskilda handläggare som handlägger både förmåns- och återkravsärenden. Pensionsmyndigheten bör dock säkerställa att det finns en sammanhållande länk för de olika förmånernas återkravshandläggning. Utan en sådan länk finns det en risk att de bedömningar som görs i återkravsärenden inte är likformiga och rättsäkra. Ytterligare ett krav är att säkerställa att det finns utrymme att handlägga återkravsärenden för de handläggare som arbetar med både förmåns- och återkravshandläggning.

Den försäkrades perspektiv bör ges större utrymme

Myndigheterna kan förbättra informationen till de försäkrade. I granskningen har det framkommit brister i informationen till de försäkrade om möjligheten till eftergift hos Försäkringskassan. Hos framför allt Pensionsmyndigheten går det att förbättra beskrivningen av återkravsbeloppet till de försäkrade. Om myndigheten fattar beslut om ett återkrav är det avgörande att de försäkrade förstår bakgrunden till det belopp de ska betala tillbaka och att de känner till möjligheten att anföra särskilda skäl för eftergift.

I granskningen har det även framkommit att det är långa handläggningstider av återkravsärenden. Det innebär att ett beslut om att betala tillbaka ersättning kan komma långt efter att en felutbetalning har gjorts. Det kan ha betydelse för redan utsatta grupper, om ett beslut om återkrav dröjer alltför länge.

6.2 Tillämpningen av återkravsbestämmelserna

Myndigheterna gör avsteg från skyldigheten att utreda felaktiga utbetalningar

Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten har genom olika interna riktlinjer om beloppsgränser beslutat att inte utreda felutbetalningar

med låga belopp. Båda myndigheterna har därutöver vid flera tillfällen fattat administrativa beslut om att inte fullfölja påbörjade återkravsutredningar för grupper av ärenden. Myndigheterna har infört gränserna av effektivitetskäl. Det saknas dock lagstöd för att fatta dessa typer av beslut. Genom att inte inleda en återkravsutredning när det finns anledning att anta att det föreligger en felaktig utbetalning eller genom att inte fullfölja påbörjade återkravsutredningar, begränsar myndigheterna också sina möjligheter att följa utvecklingen av felutbetalningar. Det finns även en risk att beloppsgränserna missbrukas om de försäkrade får kännedom om att myndigheterna inte utreder felutbetalningar med låga belopp. Andra effekter än de som myndigheterna har avsett kan också uppstå om återkravsutredningar inte inleds vid upptäckta felutbetalningar. Dels kan den sammanlagda kostnaden vara stor, trots att det rör sig om små belopp, dels riskerar det att sända signaler om att mindre felutbetalningar är något som Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten accepterar.

Det finns skillnader mellan myndigheterna i bedömningen av om den försäkrade har insett eller borde ha insett en felutbetalning

Handläggningen av återkravsärenden innehåller komplicerade bedömningar om återbetalningsskyldighet och eftergift. Det finns inte alltid stöd för hur bedömningarna ska göras i domstolspraxis. En likformig och rättsäker hantering ställer höga krav på myndigheternas stöd till handläggarna när det gäller vad som ska beaktas och på vilket sätt. Bedömningarna ska utgå från den individuella situationen, men även från en gemensam syn på vilka förutsättningar som ska beaktas. Det finns skillnader mellan Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens interna riktlinjer rörande bedömningarna av om den försäkrade har insett eller borde ha insett att utbetalningen var fel. Personliga förhållanden, såsom ålderdom eller sjukdom, och om utgångspunkten är att den försäkrade ska eller inte ska ha insett eller borde ha insett att en utbetalning är fel, är avgörande frågor för prövningen av återbetalningsskyldighet. Skillnader i styrningen kan medföra skillnader i tillämpningen som riskerar att leda till att försäkrade som har fått en felutbetalning kan komma att behandlas olika, beroende på vilken myndighet som beslutar i ärendet.

Återkravshandläggarna behöver en tydligare styrning av utredningen av eftergift

Granskningen visar att utredningen av skäl för eftergift görs på olika sätt i Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens olika förmåner. I många ärenden som har granskats framgår inte grunderna för de bedömningar som har gjorts tillräckligt tydligt. I kommuniseringsbrev och beslut som sänds till de försäkrade används till stor del standardfraser som inte tar hänsyn till den individuella situationen. Inte heller i journalen går det att följa hur handläggaren har bedömt skälen för eftergift.

Av granskningen framgår att i vissa förmåner på Försäkringskassan måste den försäkrade själv anföra skäl för att kunna beviljas eftergift, medan återkravshandläggaren även beaktar uppgifter som myndigheten redan har tillgång till när det gäller andra förmåner. Det finns även skillnader mellan återkravshandläggare inom de båda myndigheterna när det gäller omfattningen på utredningen av befintliga uppgifter som kan vara skäl för eftergift. En delförklaring kan vara att myndigheternas styrande dokument framför allt beskriver vad handläggarna ska väga in i bedömningen och att en sammanvägning av skälen av eftergift ska göras. Det är inte lika tydligt när det gäller utredningsskyldigheten för handläggarna. Det innebär att det är oklart vilka tillgängliga uppgifter handläggare ska ”leta runt” efter i de interna registren.

Olika förmåner har olika förutsättningar när det gäller tillgången till uppgifter om de försäkrade. Handläggarnas stöd för utredning av eftergift är inte anpassat efter hur tillgången till sådana uppgifter ser ut inom olika förmåner. En tydligare beskrivning av hur en utredning ska genomföras bör öka likformigheten i utredningen av eftergift. För en ökad likformighet krävs också mer stöd till handläggarna när det gäller hur befintliga uppgifter ska beaktas i utredningen och i vilka situationer en förbehållsberäkning ska göras.

I återkravsutredningar görs inte alltid en individuell prövning

Granskningen visar att de försäkrade får betala tillbaka ersättning i olika stor utsträckning, beroende på i vilken förmån felutbetalningen uppstår. Det är till exempel fler som får betala tillbaka föräldrapenning eller sjukpenning, än bostadstillägg eller sjukersättning. Det kan till stor del förklaras med förmånernas olika konstruktion.

Även myndigheternas tillämpning av återkravsbestämmelserna kan minska möjligheten till individuell prövning. Ett exempel är Pensionsmyndighetens styrning av om den försäkrade ska anses ha bort insett eller borde ha insett att en felutbetalning som myndigheten orsakat utbetalningen är felaktig. När myndigheten ger endast några få exempel på situationer där den försäkrade ska anses ha insett eller borde ha insett att utbetalningen var felaktig kan de bli starkt normerande. Det begränsar antalet ärenden där individuell prövning görs.

I granskningen har det även framkommit att ärenden där den försäkrade har meddelat Försäkringskassan att en felutbetalning har gjorts, har lett till återkrav i större utsträckning än i övriga situationer. Det är tydligt i framförallt sjukpenning, som tillsammans med föräldrapenning är förmåner där många felutbetalningar upptäcks genom att den försäkrade själv meddelar myndigheten. I bedömningen av återbetalningsskyldighet och eftergift kan det exempelvis ha betydelse att den försäkrade har meddelat att en felutbetalning har gjorts. Det innebär dock inte att Försäkringskassan kan avstå från att göra en individuell prövning av den försäkrades återbetalningsskyldighet eller eftergift. Det kan också finnas anledning att generellt analysera vilka incitament det finns för den försäkrade att anmäla en felaktig utbetalning i de fall den har orsakats av myndigheten.

Återkrav i föräldrapenning hanteras annorlunda

Oavsett förmån ska individuell prövning av återbetalningsskyldighet och eftergift göras i alla återkravsärenden. I granskningen har det dock konstaterats att Försäkringskassans tillämpning när det gäller felutbetald föräldrapenning kan liknas vid strikt återbetalningsskyldighet.

Skriftlig kommunikation sker i mindre utsträckning i återkravsärenden i föräldrapenning än i andra förmåner. Utifrån vad som har framkommit i granskningen bör myndigheterna vara återhållsamma med muntlig kommunikation, särskilt i ärenden med höga belopp.

Det kan finnas anledning att utreda vidare hur felaktiga utbetalningar av föräldrapenning i vissa situationer kan hanteras utan att en återkravsutredning inleds.

6.3 Felaktiga utbetalningar

Olika åtgärder behövs beroende på varför felen uppstår

För att kunna hitta verkningsfulla åtgärder som minskar antalet felaktiga utbetalningar behöver myndigheterna i ännu större utsträckning än i dag utgå från i vilka situationer och i vilka förmåner de uppstår. Den fördjupade kunskapen om felen och varför de uppstår som finns i handläggningen av återkrav är en viktig källa till information och bör tas tillvara i arbetet med att minska felutbetalningarna. Möjligheterna att föra statistik över felen och deras orsaker behöver också förbättras.

Myndigheterna arbetar för att det ska vara lätt att göra rätt från början när den försäkrade ansöker om en förmån och genom effektiva kontroller i förmånsärenden går det att minska antalet felaktiga utbetalningar. Många felutbetalningar orsakas av myndigheterna men genom ett bättre teknikstöd går det att minska risken för fel. De fel som uppstår på grund av kunskapsbrist eller när information om ändrade förutsättningar inte omhändertas, kräver en förändrad styrning och prioritering i förmånshandläggningen.

Myndigheterna behöver fokusera mer på att minska felutbetalningarna än på att minska antalet återkravsutredningar

Både Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten saknar en heltäckande bild av hur stort problemet med felutbetalda ersättningar är. Att små belopp inte utreds begränsar ytterligare möjligheterna till information om det totala antalet felutbetalningar och det totala felutbetalade beloppet.

Flera av de åtgärder myndigheterna vidtar för att begränsa antalet återkravsutredningar syftar inte primärt till att minska antalet felutbetalningar och bidrar inte till att hushålla väl med statens medel. De lägre förvaltningskostnader som kan uppstå måste ställas mot de högre kostnaderna för förmånerna som felutbetalningarna medför. Ur den försäkrades perspektiv kan det på kort sikt vara positivt att inte behöva betala tillbaka ersättning, men på lång sikt kan det påverka legitimiteten för socialförsäkringen och förtroendet för myndigheten negativt.

Referenser

Försäkringskassan (2005): Vägledning 2005:3. Återkrav. Version 7.

Försäkringskassan (2008): *Processen för att utreda och besluta eller meddela om återkrav*. 2008:2. Beslutsdatum 2011-11-02. Ändringsdatum 2012-08-17. Version 4.0.

Försäkringskassan (2011): Riskrapport inför 2012, *felaktiga utbetalningar inom socialförsäkringshandläggningen*. 076237-2011.

Försäkringskassan (2012): Anser 2012:1. *En analys av vissa frågor om återbetalning och eftergift, rättsfallsöversikt*.

Försäkringskassan (2012a): Protokoll 012999-2012.

Försäkringskassan (2012b): Protokoll 040743-2012.

Försäkringskassan (2012c): Protokoll 059524-2012.

Försäkringskassan (2012d): Informationsmeddelande 2012:113. *Hantering av felaktiga belopp på bruttobelopp under 1 000 kronor*. 2012-09-10.

Försäkringskassan (2012e): *Förstudie – Uppdrag Rätt till kund*. 2012-12-03.

Försäkringskassan (2012f): Svar på regeringsuppdrag. *Förslag för minskat krångel*. Dnr 84150-2011. 2012-04-12.

Försäkringskassan (2012g): *Förslag för minskat krångel nr 2*. Dnr 54379-2012. 2012-11-09.

Försäkringskassan (2012h): Årsredovisning för år 2012.

Försäkringskassan (2013): Arbetsordning 2013-10-04.

Försäkringskassan (2013a): Internrevisionsrapport 2013:5. *Återkravsprocessen*. Dnr 011065-2013.

Försäkringskassan (2013b): Protokoll 024 239-2013.

Försäkringskassan (2013c): Föredragningsmissiv. *Konsekvenser av beslutet om förenklad hantering av felutbetalning vid små belopp*. Dnr 005425-2013.

Försäkringskassan (2013d): Informationsmeddelande 2013:010, *Vem som utför vilka moment i processen att utreda och besluta om återkrav*. 2013-01-28.

Försäkringskassan (2013e): Informationsmeddelande 2013:095. *Hantering av misstänkt felaktiga utbetalningar på bruttobelopp under 1 000 kr*. 2013-09-06.

Försäkringskassan (2013f): Svar på regeringsuppdrag: *Särskild redovisning av arbetet med att säkerställa att felaktiga utbetalningar inte görs och att motverka bidragsbrott*. Dnr 003042-2013.

Försäkringskassan (2013g): Svar på uppdrag i regleringsbrev 2013 avseende Försäkringskassan, *Fordringsstock och fordringshantering*. Dnr 003043-2013-FPPB.

Försäkringskassan (2013h): Yrkesroll. Dnr 025044-2013.

Inspektionen för socialförsäkringen (2012): 2012:3. *Handläggning av bostadstillägg – Hanteringen under 2011*.

Inspektionen för socialförsäkringen (2013): 2013:8. *Handläggningen av bostadstillägg – Införande av tillsvidarebeslut*.

Justitieombudsmannen (2013): Dnr 5060-2012. Beslut 2013-09-19.

Justitieombudsmannen (2013a): Dnr 6804-2012. Beslut 2013-12-09.

Pensionsmyndigheten (2010): Skrivelse till Socialdepartementet, dnr PAD-2010-536.

Pensionsmyndigheten (2012): Rättsutredning *Återbetalningsskyldighet när en felutbetalning orsakats av Pensionsmyndigheten*. Dokumentbeteckning PID 117405. 2012-01-20.

Pensionsmyndigheten (2012a): Årsredovisning för år 2012.

Pensionsmyndigheten (2012b): Vägledning *Återkrav*. 2012:2. Version 1.

Pensionsmyndigheten (2012c): Promemoria *Handläggningen av vissa återkrav*. Dnr/ref. VER 2012-218. 2012-06-29.

Pensionsmyndigheten (2012d): *Juridikavdelningen informerar* 2012:3. 2012-08-27.

Pensionsmyndigheten (2012e): *Kontrollverksamhet*. Svar på regeringsuppdrag. VER2012-263. 2012-09-26.

Pensionsmyndigheten (2012f): Handledning 11b *Återkrav*. Version 7. November 2012.

Prop. 2008/09:200. *Socialförsäkringsbalk*.

Regeringens skrivelse 2013/14:45.

Regleringsbrev för budgetår 2011 för Pensionsmyndigheten.

Regleringsbrev för budgetår 2012 för Pensionsmyndigheten.

Regleringsbrev för budgetåret 2013 för Försäkringskassan,

Regleringsbrev för budgetåret 2013 för Pensionsmyndigheten,

Riksrevisionen (2013): RIR 2013:7. *Bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd till pensionärer – når förmånerna fram?*

Bilaga Metod

I granskningen har intervjuer gjorts med representanter för Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten. Det har även gjorts en aktgranskning av återkravsärenden från de båda myndigheterna. I den här bilagan finns en närmare beskrivning av tillvägagångssättet som har använts i granskningen och som presenteras i avsnitt 1.4 i rapporten.

Intervjuer

De semistrukturerade intervjuerna har utgått från följande teman:

- Organisering och mål
- Handläggning
- Stöd i handläggning
- Styrning och uppföljning
- Tillämpning

Intervjuerna har gjorts med återkravshandläggare på NFC och LFC.

På två LFC på Försäkringskassan har intervjuer gjorts med:

- Handläggare (1–2 gruppintervjuer med 3–5 handläggare)
- Specialister (gruppintervju med 1–2 specialister)
- Enhetschef

På två NFC på Försäkringskassan har intervjuer gjorts med:

- Handläggare (2 gruppintervjuer med 3–5 handläggare)
- Specialister (gruppintervju med 1–2 specialister)
- Enhetschef
- Verksamhetscontroller på ett NFC

På Försäkringskassan har även samordnarna för återkrav på LFC och NFC intervjuats, samt representanter för Avdelningen för försäkringsprocesser.

På Pensionsmyndigheten har intervjuer gjorts på kontoret i Halmstad med:

- Handläggare av återkrav bostadstillägg (2 gruppintervjuer med 4–5 handläggare)
- Pensionssamordnare (gruppintervju med 2 pensionssamordnare)
- Biträdande processägare
- Controller

På Pensionsmyndigheten har representanter för ledningsstaben och Avdelningen för pensionsadministration intervjuats.

När intervjuerna har genomförts och spelats in, har de transkriberats. De utskrivna transkriberingarna har systematiskt bearbetats och informationen strukturerats utifrån de rubriker som har varit relevanta för granskningen. Det bearbetade intervjumaterialet har sedan sammanställts och har använts som en utgångspunkt för rapporten.

På Pensionsmyndigheten har även kompletterande telefonintervjuer gjorts med handläggare av återkrav för ålderspension och efterlevandepension, samt med pensionssamordnare och biträdande processägare.

Aktgranskning

Rampopulationen består av beslutade återkravsutredningar under år 2012 i förmånerna bostadstillägg, föräldrapenning, sjukersättning och sjukpenning hos Försäkringskassan och i bostadstillägg hos Pensionsmyndigheten. Anledningen till att ramen består av ärenden beslutade under ett helår är att eventuella säsongseffekter förhoppningsvis inte ska avspeglats i urvalet.

På Försäkringskassan handläggs återkrav av bostadstillägg och föräldrapenning av NFC och återkrav av sjukpenning och sjukersättning av LFC. I urvalet av återkrav av sjukersättning ingår 20 ärenden där den försäkrade är bosatt utomlands. Dessa återkravsärenden handläggs av NFC. I urvalet av återkrav av sjukpenning ingår ett antal

ärenden som har handlagts av NFC eftersom tidig bedömning av sjukpenning tillhörde NFC i början av år 2012.

Ett slumpmässigt urval har gjorts ur myndigheternas register i början av år 2013. Det obundna, slumpmässiga urvalet omfattar totalt 528 akter och har till största del stratifierats. Matrizen nedan beskriver stratifieringen.

Stratifieringen är utförd för att säkerställa att akter ur de ovan nämnda förmånsslagen är representerade i urvalet, samt att akter där den försäkrade har orsakat felet, såväl som där den försäkrade inte har gjort det, finns representerade.

Pensionsmyndigheten har valt att dra urvalet oberoende av stratifieringen.

Tabell 15. Rampopulation, urvalsstorlek och bortfall

	<i>Den försäkrade har orsakat felutbetalningen</i>	<i>Myndigheten har orsakat felutbetalningen</i>	<i>Bortfall</i>
Föräldrapenning	N= 7 207 n= 50	N= 6 254 n= 50	3 akter
Sjukpenning	N= 3 657 n= 50	N= 4 731 n= 50	4 akter
Sjukersättning	N= 520 n= 50	N= 291 n= 50	3 akter
Bostadstillägg till personer med sjuk- eller aktivitetsersättning	N= 5 868 n= 50	N= 7 365 n= 50	1 akt
Bostadstillägg till pensionärer	N= 10 673 n= 128		31 akter

Bortfallet kan betraktas som litet och bedömningen är att det inte påverkar resultaten i aktgranskningen. Det bortfall som finns beror främst på att ärenden i rampopulationen där personen har skyddad identitet kommit med i urvalet. När det gäller Pensionsmyndigheten har det under aktgranskningen visat sig att ungefär en tredjedel av de akter som har valts ut till granskning enbart innehöll en kortare motivering om att personen inte var återbetalningsskyldig på grund av ett administrativt beslut. De akterna har inte kunnat granskas på samma

sätt som de övriga och får betraktas som en del av bortfallet. För att inte riskera att de resterande akterna blev för få och att det inte skulle gå att dra slutsatser från dem, har en komplettering på 28 akter begärts.

Aktgranskningsfrågorna har utformats av granskningsgruppen gemensamt. Utgångspunkten för frågorna har varit att samla grundläggande information om akterna, undersöka vilka bedömningar som har gjorts i olika ärenden och hur den försäkrade har fått information om ärendet.

Aktgranskningsfrågorna har formulerats med hänsyn till personuppgiftslagen (PuL), vilket innebär att uppgifter om exempelvis kön, födelseår, kontor och beslutsdatum inte har använts.

Frågorna har testats internt och har reviderats i omgångar. Aktgranskningsformuläret har kalibrerats med hjälp av en provgranskning av 11 akter. Granskarna har jämfört de besvarade bedömningsfrågorna genom att dels granska tillsammans, dels granska på egen hand, med efterföljande utvärdering och diskussion.

Granskningen har genomförts i aktgranskningsverktyget Webropol. Resultatet av aktgranskningen har sammanställts och bearbetats för att presenteras i rapporten.

